

Tampereen yliopisto
Johtamiskorkeakoulu

RAKENNERAHASTOKEHITTÄMINEN KUNTIEN NÄKÖKULMASTA

Pro gradu-tutkielma
Kunta- ja aluejohtaminen
Marraskuu 2014
Saara Paavola

Tiivistelmä

TAMPEREEN YLIOPISTO

Johtamiskorkeakoulu

Tekijä: Saara Paavola

Tutkielman nimi: Rakennerahastokehittäminen kuntien näkökulmasta

Pro gradu -tutkielma: 74 sivua, 2 liitesivua

Aika: Marraskuu 2014

Avainsanat: Euroopan unioni, kuntakehittäminen, metahallinta, rakennerahastot

Tämän tutkimuksen tarkoituksena on selvittää millaisia vaikutuksia Euroopan unionilla ja erityisesti aluekehittämistä tukevilla rakennerahastoilla on ollut kuntien kehittämistoimintaan. Rakennerahastot muodostavat EU:n hallinnoiman rahoitusvälineen, jonka avulla tuetaan aluekehittämistä EU:n jäsenvaltioissa. Kunnat ovat puolestaan itsehallinnollisia toimijoita, joilla on vastuu alueensa kehittämisestä. Kuntien tavoitteena on toteuttaa kehittämistä alueen omista lähtökohdista. Rakennerahastokehittämisessä EU ja muut hankehallinnoijat asettavat kuitenkin toiminnalle raamit, joiden mukaisiin toimenpiteisiin on mahdollista saada rahoitusta.

Tutkimuksessa kysytään, miten kuntien strategiset tavoitteet ja paikalliset kehittämisaloitteet toteutuvat, kun kehittämistyötä tehdään EU:n rakennerahastovaroin? Toteutetaanko rakennerahastokehittämistä kuntien lähtökohdista vai ohjaavatko ylemmät tahot eli EU, valtio ja maakuntien liitot, kehittämistoimintaa kohti omia päämääriään?

Tutkimus on toteutettu haastattelemalla kuntien kehittämisjohtajia yhdeksästä kunnasta. Kunnat sijoittuivat läntiselle, eteläiselle ja itäiselle rakennerahasto-alueelle. Tutkimuksessa käytetään metahallinnan teoriaa, jonka avulla pohditaan ohjataanko rakennerahastokehittämisen avulla kuntien kehittämistoimintaa ja millaisia keinoja kunnilla on myös vastata tähän ohjausvaikutukseen.

Tutkimuksen aineiston perusteella voidaan todeta, että rakennerahastovaroin toteutettavassa kuntakehittämisessä on ollut nähtävillä rakennerahastoja hallinnoivien EU:n, valtion ja maakuntien liittojen ohjausvaikutusta. Kunnat eivät ole kuitenkaan alueellaan metahallittuja, vaan niillä on edelleenkin omaa määräysvaltaa siihen, millaista kehittämistoimintaa toteutetaan. Kunnissa strategisten tavoitteiden määrittely lähtee vahvasta omasta tahdosta ja rakennerahoitusta hyödynnetään sen mukaan, miten rakennerahastohankkeet sopivat kunnan strategisiin tavoitteisiin ja muuhun toimintaan.

Sisällysluettelo

1 Johdanto	1
1.1 Kunnat Euroopan unionissa	3
1.2 Tutkimuksen ajankohtaisuus	4
2 Tutkimustehtävä ja tavoitteet	5
2.1 Tutkimuksen tausta	5
2.2 Tutkimuskysymykset	9
2.3 Tutkimusmenetelmät	9
2.4 Tutkimuksen rakenne	11
3 Rakennerahastot koordinaatio- ja kehittämisvälineinä	13
3.1 Euroopan unionin koordinoimaa kehittämistä	13
3.2 Rakennerahastojen toiminta ja pääperiaatteet	15
3.3 Rakennerahastot Suomessa	18
3.4 Hankkeilla konkreettiseen kehittämiseen	18
3.4.1 Rahastojen hallinnointi ja rahoitusta myöntävät tahot	19
3.4.2 Hankkeiden valinta	22
3.4.3 Hankeprosessi ja hanketyö	24
3.5 Kunta paikallisuuden edunvalvojana	25
4 Rakennerahastot hallintamekanismina	27
4.1 Verkostot – miten niitä hallitaan?	27
4.2 Metahallinta vuorovaikutteisen verkoston hallinnan työkaluna	28
4.3 Perinteinen hallinto ja metahallinta	29
4.4 Metahallinnan muodot	31
4.4.1 Toiminnan kehystäminen resursseilla ja periaatteilla	32
4.4.2 Instituutioiden muotoilu	32
4.4.3 Verkostojen edistäminen	33
4.4.4 Verkostoissa osallistuminen	34
4.5 Metahallinta rakennerahastokehittämisen tarkastelun välineenä	34
5 Rakennerahastojen vaikutukset kuntakehittämiseen	36
5.1 Kuntakehittämisen muutokset EU-jäsenyyden aikana	36
5.2 Kehittämistavoitteiden asettaminen	41
5.3 Rakennerahastorahoituksen tuomat rajoitteet ja mahdollisuudet	44
5.4 Kunnan vaikutusmahdollisuudet rakennerahasto-ohjelmien sisältöön	48
5.5 Aluetason yhteistyöllä kumppanit tietoisiksi omista tavoitteista	49
5.5.1 Maakunnan yhteistyöryhmät	51
5.5.2 Kuntien välinen yhteistyö	52
5.6 Hanke pohjaisen kehittämistyön vaikutukset kuntakehittämiseen	54
5.7 Hanketyön ongelmia	55
6 Hallittua vai omaehtoista kuntakehittämistä?	63
6.1 Kunnan toimintaa ohjaavat tekijät ja keinot vastata ohjausvaikutukseen	63
6.2 Onko kunta hallittu vai omaehtoinen?	66
7 Johtopäätökset	68
LÄHTEET	70

1 Johdanto

Euroopan unioniin liittymisen jälkeen alue- ja paikallishallinnon toimintaympäristö on muuttunut. Kuntien ja EU:n suhde on tiivistynyt entisestään ja kunnat toimivat EU:n päätösten ja lainsäädännön toteuttajina usealla osa-alueella. Myös aluekehittämisessä EU:ta voidaan pitää keskeisenä toimijana kansallisten aluekehitysviranomaisten rinnalla (Aarrevaara 2001, 31–36). Kunta ei toimi aluekehittäjänä omalla alueellaan yksin, vaan kehittäminen tapahtuu yhteistyössä niin seutukunnan, maakunnan, valtion kuin Euroopan unioninkin kanssa. Vaikka kunnalla onkin itsehallinnollisen asemansa puolesta vastuu omasta alueestaan, se ei kuitenkaan enää voi yksin päättää millaista toimintaa se harjoittaa.

Tutkimukseni tarkoituksena on selvittää millaisia vaikutuksia Euroopan unionilla ja erityisesti aluekehittämistä tukevilla rakennerahastoilla on ollut kuntien kehittämistoimintaan. Pohdin työssäni myös onko ulkopuolisella rahoitusvälineellä kehittämistoimintaa ohjaavaa vaikutusta ja jos on, onko kehittäminen silloin enää omaehtoista.

Aiemmin lähinnä kuntavetoisesti toteutetun aluekehittämisen tavoitteena oli jo 1960-luvulla alueellisen eriarvoisuuden tasoittaminen. Silloinen kehitysaluepolitiikaksi kutsuttu toiminta oli suurelta osin teollistamispolitiikkaa. Modernisaation kynnyksellä teollistuminen ja kehitys liitettiin vahvasti toisiinsa. Alueita vertailtiin toisiinsa tilastollisesti ja vaadittiin, että alikehittyneimmät kunnat piti nostaa uudelle kehityksen tasolle. (Moisio 2012, 138–150.)

1970-luvulle tultaessa siirryttiin aluepoliittiseen ajatteluun, jossa kehitysaluelakien tilalle syntyi aluepoliittisia lakeja ja ajattelussa siirryttiin pyrkimään koko valtion kattavaan tasapainotilaan (Moisio 2012, 138–150). Ennen Euroopan unionin jäsenyyttä aluekehittäminen ja Suomen haasteelliset alueelliset erot olivat valtion sisäinen asia, mutta EU:n liittymisen jälkeen aluekehittämiseen on tullut mukaan kansainvälinen taso ja esimerkiksi globaaleihin ympäristöongelmiin voidaan reagoida kansallisilla yhteistyöhankkeilla ja siten edesauttaa kehittämistoimintaa koko EU:n alueella (Ympäristöministeriö 2000).

Euroopan unioniin liittymisen jälkeen Suomessakin otettiin käyttöön rakennerahastot, jotka ovat edelleen keino EU:n aluepolitiikan muodostamiseen. Rakennerahastojen avulla EU antaa raamit ja kansallinen taso luo ja toteuttaa konkreettisen sisällön. Kansallisen tason rakennerahasto-ohjelmat ovat kuitenkin viime kädessä Euroopan komission hyväksymät. Rakennerahastot eivät tarkoittaneet suomalaiselle aluepolitiikalle kokonaan uutta aikaa, mutta aluepolitiikan eurooppalaistumisessa voi nähdä uusia piirteitä, kuten rakennerahastojen myötä noudatettaviksi tulleet tiukat ohjeet ja rajoitukset. (Kettunen 1998, 7–8.)

Suomalainen kuntarakenne on Euroopan mittapuulla harvinainen, sillä suomalaisilla kunnilla on korkeampi itsehallinnollinen asema kuin muissa pohjoismaissa tai koko Euroopassa. Tämä ei johdu vain kuntien omavaraisuudesta, eli verotuloista vaan, myös kuntien tehtävien määrästä. Kun tehtäviä on enemmän, on myös vaikutusvaltaa enemmän. (Kull 2008, 106.) Suomalaisessa kuntamallisessa järjestelmässä vahvoja hallinnoijia ovat vain kansallinen ja kunnallinen taso, joissa molemmissa on vaaleilla valitut päätöksentekaelimet. Kuntatasoa laajemmalla aluetasolla vaaleilla valitut päätöksentekaelimet puuttuvat ja niiden rooli kunnallisessa järjestelmässä on konsultoiva. (Aarrevaara 2001, 31–36.)

EU:n vaikutuksesta kuntien toimivaltaan on ristiriitaisia mielipiteitä. Toisten tutkijoiden mukaan EU on vähentänyt kuntien toimivaltaa rankasti ja on väitetty EU:n kärsivän ”kunnallisesta sokeudesta”. Toisten mielestä taas vaikutuksia ei voida kuvailla näin rajuiksi, vaan EU on pikemminkin vahvistanut itsehallinnon olemassaoloa, esimerkiksi subsidiariiteettiperiaatteen osalta. (Kull 2008, 289–299; Mäenpää 1997.) Kuntien kannalta ongelmallista on, että EU ei tunne kunnallista itsehallintoa sopimuksissaan (Ryynänen 2003).

Rakennerahastojen hyödyntäminen tuo monia mahdollisuuksia, mutta ongelmatonta niiden käyttö ei ole. Rahastojen ylimmät tavoitteet määritellään EU:n tasolla, kansallisia yksityiskohtia jää väkisinkin huomioimatta ja toiminnan byrokraattisuus tuo myös omia haasteitaan. Yksittäinen kunta on rakennerahastovaroin tehtävässä kehittämistoiminnassa niin EU:n kuin valtionkin hallinnan alaisena ja joutuu rahoitusta saadakseen toteuttamaan kehitystoimintaansa näiden ylempien tahojen tavoitteiden mukaisesti (Jankkila 2008, 188). Vaikka kunta on omassa strategiassaan määritellyt ne kehittämisalueet, jotka ovat sen toiminnan kannalta olennaisia, ei rahoitusta ole näiden osa-alueiden kehittämiseen välttämättä saatavissa.

1.1 Kunnat Euroopan unionissa

Alueiden ja paikallisyhteisöjen, kuten kuntien, asema ei ole perinteisesti ollut Euroopan unionissa kovinkaan vahva. Esimerkiksi Euroopan talousyhteisön luoneessa Rooman sopimuksessa ei alueellisia tai paikallisia viranomaisia mainittu lainkaan. Toki myöhemmin aluetason rooli on kasvanut ja koheesiopolitiikan myötä alueiden merkitys on nähty entistä suuremmaksi. Mutta perinteet eivät ole pitkät, sillä esimerkiksi ensimmäinen alueiden konferenssi järjestettiin vasta vuonna 1984. (Lindbom 1994, 23.) EU:n kannalta kunnat eivät ole olleet aktiivisia toimijoita vaan pikemminkin sääntelyn kohteita (Mäenpää 1997).

EU:n päätösten ja normien toteuttamisessa kunnilla on hyvin keskeinen asema (Sisäasiainministeriö 2000, 25). Kunnilla ei siitä huolimatta ole virallista vaikuttamiskanavaa EU-säädösten valmisteluun vaan niiden kuulemista voi luonnehtia sattumanvaraiseksi ja tapauskohtaiseksi (Ryynänen 2003, 17). Keskuskaupunkien ja maakuntien keinoina vaikuttaa niitä koskevan alue- ja rakennepoliitiikan muotoiluihin ja ehtoihin toimivat epäviralliset vaikutuskeinot. Keinoina on joko toimia itse aktiivisesti EU:n suuntaan tai vaikuttaa Brysselissä olevien edustajien kautta. Kehyskuntien ja maaseutumaisten kuntien asema on hankala. Oma aktiivisuutta pitäisi löytyä niin paljon, että pystyttäisiin osallistumaan esimerkiksi erilaisiin työryhmiin tai osallistua kansainvälisiin hankkeisiin. Pienten kuntien kohdalla resurssit ovat rajallisia. Virallinen vaikuttaminen päätöksentekoon tapahtuu valtion tasolta. (Jankkila 2008, 143.)

Kuntatason rakenteellista valtaa EU:n aluekehittämisjärjestelmässä voidaan luonnehtia vähäiseksi (Jankkila 2008). Problemaattiseksi tämän tekee kuntien itsehallinnollinen asema. Kunnat ovat alueellaan itsehallinnollisia toimijoita, mutta niillä ei kuitenkaan ole virallista vaikuttamisväylää itseään koskevaan ylemmän tahon päätöksentekoon. Toki Kuntaliitto toimii kuntien ja maakuntien edunvalvojana EU:ssa, mutta suorat vaikutuskanavat ovat vähissä. (Jankkila 2008; Kuntaliitto 2012; Rantama 2000.)

Lainsäädännön osalta kuntien ja alueiden vaikuttamiskanavaksi on perustettu Alueiden komitea (AK), jonka tarkoituksena on tehdä esityksiä paikallisista ja alueellisista näkemyksistä. Komission, neuvoston ja parlamentin on kuultava alueiden komiteaa ennen paikallis- ja aluehallinnon toimintaan vaikuttavia päätöksiä. Komitean rooli on kuitenkin neuvoa-antava ja toiminta keskittyy nimenomaan lainsäädännöllisiin toimiin. (Kuntaliitto 2012.)

1.2 Tutkimuksen ajankohtaisuus

EU-jäsenyyden ja rakennerahastojen kuntakehittämiseen tuomien muutosten ja vaikutusten tutkiminen on juuri nyt ajankohtaista, sillä Euroopan unioniin liittymisestä on kulunut aikaa kaksikymmentä vuotta. Kahden vuosikymmenen ajanjakso on riittävä vaikutusten tutkimiseen, sillä siinä ajassa on nähtävillä kehitystä alkuhuumasta rutinoitumiseen. Samalla myös rakennerahoituksen periaatteet ovat muuttuneet ja kehittäminen on laajentunut niin sanotusta teollisuushallipolitiikasta innovaatiopolitiikkaan.

Vuonna 2014 alkanut rakennerahastokausi on neljäs kausi, johon Suomi on osallistunut. Rakennerahastokausien määrä tukee myös vaikutusten tutkimista tällä ajanjaksolla. Rakennerahastokausien välillä on tapahtunut joitakin rakenteellisia muutoksia, esimerkiksi EU:lta tulevat rahoitusosuudet ovat pienentyneet (Valle 2002,15). Kuntakehittäminen on pitkäjänteistä työtä, mutta kahdenkymmenen vuoden aikajaksolla muutoksia on mahdollista jo nähdä.

2 Tutkimustehtävä ja tavoitteet

2.1 Tutkimuksen tausta

Suomen aluekehittämisstrategia 2020 näkee kuntien roolin aluekehittämisessä tärkeänä (TEM 2010, 21). Suuri osa kuntien kehittämistoiminnasta toteutetaan kuitenkin Euroopan unionilta saatavien rakennerahastovarojen avulla. Tutkimukseni kytkeytyy rakennerahastovarojen tehtävän kehittämistoiminnan vaikutuksiin kuntien näkökulmasta. Kun rahoitusta saadaan ulkopuolisen rahoitusvälineen kautta, tuo väline mukanaan toiminnallisia rajoituksia ja määräyksiä toiminnan sisältöön. Miten tämä näkyy kuntien kehittämistoiminnassa? Onko kehittäminen edelleen kuntalähtöistä vai säätelevätkö sitä ylemmät tahot?

Suomi on saanut rakennerahastoista rahoitusta Euroopan unioniin liittymisestä asti. Ensimmäinen kokonainen rakennerahastokausi alkoi vuonna 1996. EU:n laajennuttua Suomea heikommin kehittyneihin maihin, ovat niin sanottujen kehittyneempien maiden saamat tuet pienentyneet ja niiden saamisesta on tullut entistä rajoitetumpaa. Rakennerahastoista saatava rahoitus on edelleen merkityksellistä määränsäkin vuoksi, esimerkiksi rahastokaudella 2007–2013 EU:n kautta tulevan rahoituksen osuus oli 1,7 miljardia euroa. (Rakennerahastot.fi 2012b.) Euroopan unioniin liittymisen jälkeen aluepolitiikka painottui nopeasti EU-johtoiseksi, vaikka valtioneuvoston periaatepäätöksessä ilmoitettiin, että EU:n alueelliset ohjelmat sovitetaan alueellisiin näkemyksiin (Murto, Väänänen & Ikonen 1996).

EU:n aluepolitiikka on omalta osaltaan nostanut alueellisen tason merkitystä. Kun Suomi liittyi Euroopan unioniin oli alueille luotava alueelliset hallintorakenteet eli maakuntien liitot, eurooppalaisen aluepolitiikan toteuttamiseksi (Kull 2008, 108–110). Toimivalta, joka maakuntien liitoille annettiin EU:n itsehallinnollisessa peruskirjassa, ei kuitenkaan tuo maakuntien liitoille kuntiin verrattavaa toimivaltaa, sillä niillä ei ole kokonaisvastuuta eikä kansanvallan tuomaan legitimaatiota. Maakuntien liittojen toimikentällä kysymyksiä herättää kuitenkin niiden toimiminen rakennerahastojen kohdalla sekä sisällön tuottajana että toimeenpanijana. Miten sama taso, joka panee täytäntöön voi myös vaikuttaa sisältöön? (Ryynänen 2003, 44.)

Rakennerahastovaroin tehtävän kehittämisen ongelmana on nähty jokseenkin voimakas normatiivinen sääntely. Tämän lisäksi rahoitushankkeita sääntelevät tiukat aikataulut, hankkeiden rahoituskelpoisuutta koskevat rajoitukset ja tiukat raportointivaatimukset. Eri-tyisen merkittävä ongelma ovat nimenomaan hankkeiden rahoituskelpoisuutta koskevat määräykset. Toisaalta sekä EU:n että valtion suunnasta kohdistuu kuntiin voimakkaita kehittämisvaatimuksia. Jotta kehittämistoimintaan saataisiin rahoitusta on kehityshankkeen mukauduttava hyvinkin tiukkoihin määräyksiin ja toiminta on suunnattava EU:n toivomaan suuntaan. Kunnan tarpeet kehittämishankkeille saattavat olla varsin erilaiset kuin EU:n toiveet kehittämisen suunnasta, mutta jos hankkeita ei toteuteta EU:n tavoitteiden mukaisesti, ei rahoitusta ole saatavilla. (Rantama 2002.) Toisaalta rakennerahastohankkeet luovat mahdollisuuksia toiminnalle, mutta ongelmana on vahva raamitus.

Hilkka Jankkila on väitöskirjassaan Kuntatason valta ja vastuu aluekehitystyössä (2008) tuonut esille rakennerahoituksen problematiikkaa. Jankkila on haastatellut tutkimuksessaan aluekehittämisen parissa toimivia toimijoita kunta-, seutukunta-, ja maakuntatasoilta. Jankkilan haastattelemat toimijat toivat esille ongelmia niin ohjelmien suunnittelussa kuin itse hanketyössäkin.

Rakennerahastojen ohjelmatyössä kuntatason toimijoilla on mahdollisuus vaikuttaa ohjelmatyöhön työn alkuvaiheessa alue- ja maakuntatasolla. Jankkilan haastatteleminen toimijoiden mukaan ”olla mukana ohjelmatyössä ja annetaan lausuntoja, mutta pitkälti ne ovat jo asiantuntijoiden valmiiksi tekemiä” (Jankkila 2008, 189–204). Vaikka kuntatasolta pyydetäänkin kommentteja hankeohjelmiin niiden suunnitteluvaiheessa, on kommentointi sijoitettu vaiheeseen, jossa hankeohjelmien luonnokset ovat jo valmiina. Kuntataso ei siis pääse mukaan hankeohjelmien alustavassa suunnitteluvaiheessa. (Kull 2008, 137–151.)

Ohjelmatyöprosessin edetessä oman alueen ja maakunnan ulkopuolelle kuntatason toimijoilla ei ole enää valtaa, koska ne eivät osallistu ohjelmien käsittelyyn valtion tai EU:n tasolla. Ohjelmatyöprosessin vastuu maakunta- ja suuraluetasolla on maakuntien liitoilla. Kun valmis ohjelma palaa kuntakentälle valtioneuvoston ja EU-komission hyväksymänä, se otetaan rakenteellisenä raamina, johon sopeudutaan. (Jankkila 2008, 189–204.) Pohdinnan arvoista onkin, ovatko alueelliset ja kansallisen tason päättäjät jo liian kaukana kuntien ongelmista? Saksassa on nähtävillä, että rakennerahastojen hankeprosesseista päätöksiä tekevät alueelliset ja kansallisen tason päättäjät ovat jo liian kaukana kuntien ongelmista,

jotta ne pystyisivät hankkeiden avulla suuntaamaan apua kunnallisen tason toimintaan. Tätä samaa ongelmaa on todettu olevan myös Suomessa. (Kull 2008, 137–151.)

Kuntakehto – tuottava ja hallittu kehittämistoiminta kunnissa –hankkeen raportissa määritellään kunnan kehittämistoiminta seuraavasti ”kehittämistoiminnan onnistumisen kriteerinä on, että kehittämistoiminnalla saavutetaan haluttuja tuloksia suhteessa kuntien tavoitteisiin” (Stenvall & Leponiemi 2012, 17–29). Onnistuneen kehittämistoiminnan määritelmä tuntuu yksinkertaiselta: toiminta on onnistunutta, jos siitä on hyötyä alueen kannalta. Rakennerahastovaroin tehtävän kehittämistoiminnan kohdalla tämä määritelmä ei kuitenkaan aina toteudu, sillä kun joku muu on asettanut kehittämistoiminnalle rajoitteet, saattaa alueen omiin todellisiin tarpeisiin perustuva kehittäminen vähentyä. (Rantama 2002, 228.) Kehittäminen saattaa siten suuntautua eri tavoitteisiin kuin varsinaisiin tarpeisiin (Stenvall & Leponiemi, 2012, 17–29).

Merkityksellistä on siis kuinka omaehtoista alueen kehittäminen on. Omaehtoisuuden määritelmänä toimii nimenomaan alueen omien tarpeiden toteutuminen kehittämisessä (Rantama 2002). Kuten Rantamakin tutkimuksessaan toteaa, omaehtoista kehittämistoimintaa on kutsuttu myös alhaalta lähteväksi kehittämiseksi, mutta koska verkostoihin perustuvassa kehittämistoiminnassa ei enää kiinnitetä huomiota toimijoiden hierarkkiseen asemaan, omaehtoisuuden määritelmä palvelee paremmin kehittämistoiminnan määrittelyä (Rantama 2002, 17-18; ks. myös Linnamaa & Sotarauta 2000). Omaehtoinen kehittäminen lähtee liikkeelle alueella toimivista ihmisistä, organisaatioista ja yrityksistä ja perustuu näiden omiin tarpeisiin. Paikallistason toimijat ottavat vastuun kehittämisestä ja toiminta ohjautuu toimijoiden omien odotusten mukaan. Toiminta perustuu yhteiseen näkemykseen ja kumpuunuteen. (Rantama 2002, 20-22.)

Ongelmaksi nousee myös hankkeiden irrallisuus. Jos hanke ei noudata kunnan tavoitteita tai strategisia päämääriä, vaan se on tullut ikään kuin annettuna, saattaa kiinnostus hankkeen jatkosta rakennerahastohankkeen päätyttyä olla vähäistä (Stenvall & Leponiemi 2012 17–29). Jos kunnan kehittämistoiminta muodostuu lyhyistä, toisistaan irrallisista hankkeista, ei toiminnalla ole tulevaisuutta. Hanketyön vaatimat resurssit menevät hukkaan jos toiminnasta ei saada jatkuvaa. (Lumijärvi 2012, 76–106.) Kunta on monipuolinen ja monitahtoinen toimintayksikkö, eikä voida olettaa, että kaikki hankkeet, joissa kunta on mukana kumpuaisivat suoraan omasta strategiasta. Strategia luodaan useammaksi vuodeksi kerral-

laan ja liikkumavaraa on toki oltava, mutta pääsääntöisesti voidaan kuitenkin sanoa, että kehittämishankkeiden tulisi tukea ja toteuttaa toimivan tahon strategiaa, jotta hyöty olisi suurin. (Lumijärvi 2012, 76–106.) Valtioneuvoston kanslia ohjeistaa käyttämään rakennerahastohankkeiden valinnassa harkintaa ja kiinnittämään toteutuksessa erityistä huomiota hankkeiden vaikuttavuuteen alueen kokonaiskehityksen kannalta. Valtioneuvoston kanslian mukaan hankkeiden pitäisi tukea sekä toisiaan että alueen kehitystä. (Valtioneuvoston kanslia 2000, 11.)

Hanketyö vie paljon sekä rahallisia että ajallisia resursseja, sillä itse hankkeen lisäksi rahoitusvälineen hallinnoijalle on raportoitava hankkeen etenemisestä. Toki on luonnollista, että ulkopuolisen rahoituksen antaja saa jonkinlaista vastinetta myöntämilleen rahoille, mutta rakennerahastohankkeiden kohdalla raportointia on kuvailtu erityisen haastavaksi ja aikaa vieväksi. Varojen saamiseen liittyvä hallinnollinen työ ei saisi kuluttaa itse kehittämistyöltä liian paljoa aikaa, eikä viedä toimijoilta liian paljon voimavaroja. (Rantama 2002, 226.) Innostus itse kehittämiseen katoaa nopeasti, kun raportointityöstä tehdään liian raskasta.

Ongelmia tuo myös alkupääoman saanti. Kull (2008) on tutkinut EU -rahoitushankkeiden vaikutuksia Saksassa ja todennut, että projektimuotoisesta toiminnasta ovat hyötäneet isoimmat kunnat ja kaupungit, joilla on ollut mahdollisuuksia rahoittaa hankkeita etukäteen, mutta pienemmät kunnat ovat olleet vaikeuksissa, kun rahoitusta ja henkilöresursseja ei ole ollut sijoittaa hankkeisiin ennen kuin rahoitusta on saatu (Kull 2008, 123). Saman ongelman voi nähdä toteutuvan myös Suomessa. Toimijoiden taloudelliseen kantokyky on alhainen eikä käyttöpääomaa välttämättä juurikaan ole. Tästä seuraa laajempi ongelma, kun toimijat, joiden mukana olo olisi alueen kehittämistyön kannalta tärkeää, karsiutuvat pois, hanketyön keskittyessä lähinnä hyvävaraisille, verovaroin toimiville isoille maakunnallisille organisaatioille, joilla on varaa tehdä hankesuunnittelua ilman erillisvaroja ja odottaa tukien maksatusta jopa yli vuoden ajan. Toimijoiden ei ole mahdollista saada maksatuksen etenemisestä ennakolta tietoa. Tämä aiheuttaa taloudellista epävarmuutta. Ristiriitaista on, että hanketoimijoille on asetettu rahoitettavaan toimintaan tarkat rajoitukset, mutta rahoittajien toimintaa ei ole säädelty samoin rajoituksin. (Jankkila 2008, 189–204.)

2.2 Tutkimuskysymykset

Tutkimuksen päätutkimusongelma ja tutkimuskysymykset on johdettu rakennerahastorahoituksesta syntyneestä problematiikasta. Miten käy kehittämisen omaehtoisuudelle, kun ulkopuolisen rahoitusvälineen käyttö tuo mukanaan myös hankehallinnoijien taholta tulevaa ohjaavaa vaikutusta.

Päätutkimusongelma on:

Miten kuntien strategiset tavoitteet ja paikalliset kehittämisaloitteet toteutuvat, kun kehittämistyötä tehdään EU:n rakennerahastovaroin?

Tutkimuksessa pohditaan:

- Millaisia vaikutuksia rakennerahastokehittämisellä on ollut kuntakehittämiseen ja kuntien toimintaympäristöön?
- Toteutetaanko kehittämistoimintaa kuntien lähtökohdista?
- Miten ylemmät tahot ohjaavat kehittämistä ja miten kunta voi vaikuttaa ohjaavuuteen?

2.3 Tutkimusmenetelmät

Tässä tutkimuksessa tutkittavaa aihetta lähestytään laadullisesta näkökulmasta (Alasuutari 2011, 48–50). Valintaa voidaan perustella sillä, että aihealueena kuntakehittäminen ja sen toteuttaminen rakennerahastojen avulla on varsin monitahoista ja tutkimuksen kannalta tärkeää on, että käytettävissä on metodi, jolla voidaan huomioida monimutkaisia syyseuraussuhteita. Tutkimuksen tavoite on avata näkymiä siitä, millaisia muutoksia kuntakehittäjät kokevat rakennerahastojen käytöstä syntyneen.

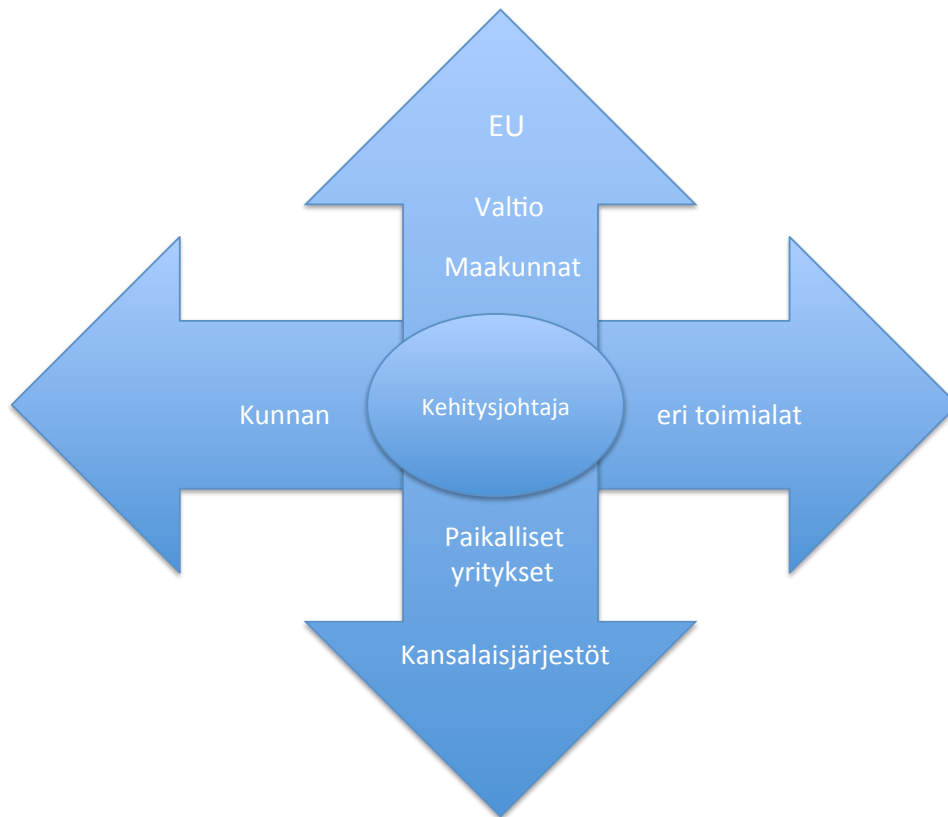
Tutkimusaineisto kerättiin teemahaastatteluilla. Hirsjärven ym. mukaan teemahaastatteluille on tyypillistä se, että haastattelun teemat ovat haastattelijalla tiedossa, mutta kysymysten muoto ja järjestys vaihtelevat (2007, 203.) Teemahaastattelussa olennaista on siis huomioida ihmisten tulkintoja ja merkityksenantoja, myös vapaalle puheelle annetaan tilaa. Ennalta päätetyt teemat pyritään kuitenkin keskustelemaan kaikkien haastateltavien kanssa. Tämän tutkimuksen teemahaastattelut toteutettiin haastattelemalla yhdeksää kuntansa kehittämistä

johtavaa virkamiestä. Haastattelut toteutettiin yksilöhaastatteluina ja haastattelut tehtiin kevään ja kesän 2014 aikana.

Haastatteluista saatua aineistoa analysoitiin sisällönanalyysin avulla. Sisällönanalyysi on menetelmä, jossa aineistosta tehdään havaintoja ja kerätään tietoja aineistoa luokittelemalla sekä teemoittelemalla. Ensimmäisessä vaiheessa aineistoa analysointiin pelkistämällä eli tiivistämällä ja pilkkomalla sitä osiin. Toisessa vaiheessa aineistoa ryhmiteltiin, eli etsittiin samankaltaisuuksia sekä eroavaisuuksia. Viimeisessä analysointivaiheessa aineistoa abstrahoiitiin eli siitä erotettiin tutkimuksen kannalta oleellinen tieto ja luokituksia yhdisteltiin, kunnes aineistosta saatiin yhteneväinen kokonaisuus. (Tuomi & Sarajarvi 2002.)

Haastateltaviksi valittiin kunnan kehittämistoiminnan kannalta keskeisessä asemassa olevia henkilöitä, eli kuntien kehittämisjohtajia. Haastateltavien valintaan vaikutti heidän taustaorganisaationsa eli kunnan koko, maantieteellinen sijainti sekä sijoittuminen rakennerahastojen aluejakoon (NUTS). Haastateltavia haluttiin sekä Etelä-Suomen, Länsi-Suomen että Itä-Suomen NUTS -alueilta niin, että jokaiselta alueelta olisi mukana keskustaupunkeja ja kehyskuntia sekä maaseutumaisia kuntia. Pohjois-Suomen NUTS -alue jätettiin haastatteluista pois, jotta valituilta alueilta olisi mahdollista ottaa useampi kunta haastatteluun ja kuitenkin säilyttää haastattelujen määrä kohtuullisena. Haastattelujen loppuvaiheessa jouduttiin haastateltavia vielä muuttamaan siten, että lopullisessa haastatteluaineistossa mukana oli neljä maakunnan keskustaupunkia, neljä kehyskuntaa ja yksi maaseutumainen kunta.

Kehittämisjohtajat valikoituivat haastateltaviksi, koska heillä on sekä horisontaalinen että vertikaalinen näköalapaikka kunnan toimintaan. Kunnan sisällä kehittämisjohtajat tekevät työtä kunnan eri toimialojen kanssa ja näkevät hallinnon eri lohkojen toiminnan työssään. He näkevät kunnan toiminnassa myös vertikaalisen puolen eli yhteyden EU:n, valtion ja maakunnan tasoille. Kuntakehittäjät ovat yhteydessä myös muihin kunnan toimintaympäristöön kuuluvien tahojen kuten yritysten ja muiden organisaatioiden kanssa.



KUVIO 1. Kehitysjohdajan työ vertikaalisena ja horisontaalisena näköalapaikkana

Kunnantoinnissa yhteistyö eri sektoreiden ja eri hallinnan tasojen kanssa on lisääntynyt merkittävästi EU –jäsenyyden aikana, esimerkiksi yritykset ja kansalaisjärjestöt toimivat tiiviissä kumppanuudessa kuntien kanssa (Kull 2008, 123). Tästäkin näkökulmasta kehitysjohdajat sopivat arvioimaan kehittämisessä tapahtunutta muutosta ja sen vaikutuksia.

Tässä työssä haastateltavien kuntia luokitellaan asteikolla keskuskaupungit – muut kunnat. Muut kunnat luokassa on neljä kehyskuntaa ja yksi maaseutumainen kunta. Maaseutumais-
ten kuntien määrä ei mahdollista kolmannen luokan muodostamista, mutta toisaalta maaseutumaisen kunnan kehittäjän vastauksia ei haluttu poistaa aineistosta, sillä ne tukevat kehyskuntien kuntakehittäjien kokemuksia.

2.4 Tutkimuksen rakenne

Tutkimus suuntautuu ulkopuolisen rahoitusvälineen ohjausvaikutusten tutkimiseen ja koetuihin muutoksiin rahoitusvälineen käytön aikana. Näitä seikkoja tutkitaan kuntakehittämisen kontekstissa. Tutkimuksessa ei keskitytä niinkään alueellisten rakennerahasto-

ohjelmien sisältöihin vaan pikemminkin niiden ohjaavaan vaikutukseen kuntakehittämisen näkökulmasta. Tutkimuksessa esitellään kuitenkin rakennerahoituksen pääperiaatteita.

Tutkimuksen johdantoluvussa johdatellaan lukija käsiteltävän aiheen piiriin ja avataan rakennerahastorahoituksen problematiikkaa. Toisessa luvussa käydään läpi tutkimustehtävän asetteluun johtaneita seikkoja sekä esitellään tutkimusmenetelmät. Luvussa esitellään myös tutkimuksen ajankohtaista luonnosta.

Kolmannessa luvussa käydään läpi millaisia ovat rakennerahastot ja miten EU niiden avulla toteuttaa aluepolitiikkaansa. Luvussa esitellään myös miten rakennerahastorahoitus on koordinoitu Suomessa. Luku auttaa lukijaa ymmärtämään rahoituksen monimuotoista rakennetta. Neljännessä luvussa tutustutaan metahallinnan teoriaan, jonka näkökulmasta aiheita tutkitaan. Metahallinta on verkostojen hallintaa ja sen avulla pohditaan miten kuntia ohjataan.

Viidennessä luvussa analysoidaan haastattelujen tuloksia. Haastatellut kuntakehittäjät pääsevät ääneen ja kertomaan näkemyksensä rakennerahastoilla toteuttavan kehittämisen vaikutuksista kuntakehittämiseen. Kuudennessa luvussa pohditaan metahallinnan ohjaavia vaikutuksia ja sitä miten kunta voi niihin vastata. Luvussa esitellään mitä metahallinnan työkaluja aineistosta löytyi ja millaisilla työkaluilla kunnat voivat vastata tähän ohjausvaikutukseen.

Seitsemännessä luvussa eli johdantoluvussa vedetään koko tutkimus yhteen ja pohditaan millaisia vastauksia asetettuihin tutkimuskysymyksiin saatiin. Luvussa esitellään myös keskeisiä rakennerahastoihin ja kuntakenttään liittyviä ilmiöitä, jotka ovat vaikuttaneet ja tulevat myös tulevaisuudessa vaikuttamaan kuntakehittämiseen.

3 Rakennerahastot koordinaatio- ja kehittämisvälineinä

Rakennerahastot ovat Euroopan unionin väline toteuttaa aluepolitiikkaa jäsenvaltioiden alueella. Rahastot rakentuvat monimutkaisesta järjestelmästä, jota koordinoidaan sekä EU:n että jäsenvaltioiden tasolla. Tässä luvussa tutustutaan rakennerahoituksen mekanismeihin ja siihen miten Suomessa rakennerahasto instituutio on järjestetty ja miten rahoituksen koordinointi on järjestetty. Järjestelmästä kertoo jotakin se, että rakennerahastot eivät varsinaisesti ole rahastoja, vaan pikemminkin hallinto-organisaatio, joiden avulla rahoitusta koordinoidaan Monimutkaisen järjestelmän takaa löytyy eri koordinaatitasoja ja myös rakennerahoituksen periaatteet vaativat esittelyä, jotta kuva tämän tutkimuksen tarkastelemasta ilmiöstä selkeytyisi.

3.1 Euroopan unionin koordinoimaa kehittämistä

Aluepolitiikkaa on kuvailtu yhdeksi tärkeimmistä edesauttajista Euroopan kehitykselle. Euroopan yhteisön perustaneessa Rooman sopimuksessa vuonna 1957 määriteltiin yhteisön tavoitteeksi yhtenäisen ja tasapainoisen taloudellisen ja yhteiskunnallisen kehityksen luominen. Tärkeimpänä instrumenttina EU:n aluepolitiikan toteuttamisessa toimivat rakennerahastot ja ensimmäinen rakennerahasto, sosiaalirahasto, luotiinkin jo Rooman sopimuksessa. Euroopan unionin aluepolitiikkaa voidaan kutsua investointipolitiikaksi, sillä investoimalla haluttuihin osa-alueisiin toivotaan saavutettavan haluttuja tuloksia. (Pirkola 1998, 11.)

EU:n aluepolitiikkaa kutsutaan myös koheesiopolitiikaksi. Vuonna 1987 EY:n perustamis-sopimusta uudistaneessa Euroopan yhtenäisasiakirjassa tuotiin tavoiteasettelussa esille sisämarkkinoiden kehittämistavoitteen ohella Euroopan taloudellinen ja sosiaalinen koheesio ja Lissabonin sopimuksessa vuonna 2007 lisättiin aluepoliittisiin tavoitteisiin alueellinen yhteenkuuluvuus (Euroopan komissio 2012; Pirkola 1998). 1980-luvulta lähtien koheesiopolitiikan tavoitteena on ollut taloudellisen ja sosiaalisen koheesio vahvistaminen. Aluepolitiikan päätähtäimenä on alueellisten erojen vähentäminen ja pyrkimyksenä on edistää EU:n ja sen alueiden yhtenäistä kehitystä. (Euroopan komissio, 2012.)

Rakennerahastojen avulla investointeja kohdistetaan sektoreittain kulloinkin voimassa olevan strategian mukaisiin tavoitteisiin. Tällä hetkellä voimassa olevan Eurooppa 2020-kasvustrategian mukaisesti tuettavia osa-alueita ovat työpaikkojen syntyminen, kilpailukyky, talouskasvu, elämänlaadun parantaminen ja kestävä kehitys. (Euroopan komissio 2012.) Haasteita aluepolitiikalle tuo EU:n laajentuminen. Laajentumisen myötä sosiaaliset sekä taloudelliset erot ovat kasvaneet aiempaa suuremmiksi ja rakennerahastojen tukia joudutaan kohdentamaan uusin, entistäkin tiukemmin perustein. Haasteena nähdään myös väestön keskittyminen tietyille alueille. Kaupungistumisen mahdollisuutena on innovoinnin ja tuotavuuden lisääntyminen, mutta uhkana saastuminen ja sosiaalinen syrjäytyminen. Alueiden yhteyksiä ja palveluja olisi myös pystyttävä parantamaan, mutta samalla tämä tuo haasteita julkisten palvelujen takaamiseksi kaikille. (Euroopan komissio, 2008.)

Alue- ja rakennepolitiikkaan käytetään yli kolmasosa EU:n kokonaisbudjetista. Rakennerahastojen kautta osoitetaan tukia alueille, joilla kehityserot ovat suurimmat (TEM 2011). Ajatuksena on, että talous- ja rahaliitto toimii sitä paremmin, mitä samankaltaisempi kehitystaso sen alueella on (Aarrevaara 2001). Rakennerahastojen kautta pystytään myös reagoimaan kriisitilanteisiin tukemalla esimerkiksi työllisyyttä lisääviä hankkeita, sillä rakennerahastorahoituksen avulla on ollut mahdollista perustaa työllisyyttä lisääviä hankkeita esimerkiksi talouskriisin koettelemilla alueilla (TEM 2011).

Tukemalla EU:n jäsenvaltioiden alueilla tapahtuvaa kehittämistä, EU samalla myös koordinoi alueilla tapahtuvaa toimintaa. EU:n hallinta ulottuu siis jokaiselle EU:n ja sen jäsenmaan hallinnon tasolle, jopa alimmalle paikallistasolle, jossa konkreettista kehittämistoimintaa toteutetaan. Tavoite kehitystason nostamisesta samalle viivalle joka puolella EU:n toimialuetta on toki hyväksyttävä tavoite, mutta keinot, kuten rakennerahoitukselle asetetuilla säännöillä ja periaatteilla ohjaaminen, eivät välttämättä ole aluetason kannalta hedelmällisimpiä. Samalla kun kehitystasoja pyritään tasoittamaan, erehdytään helposti myös tasapäistämiseen. EU:n toteuttama hallinta, jota tässä työssä tullaan myöhemmin kutsumaan metahallinnaksi, ohjaa kehittämistä pois alueellisten mahdollisuuksien hyödyntämisestä, toteuttamalla kehittämistä muualla koeteltujen parhaiden käytäntöjen mukaan (Haveri & Airaksinen 2011, 54).

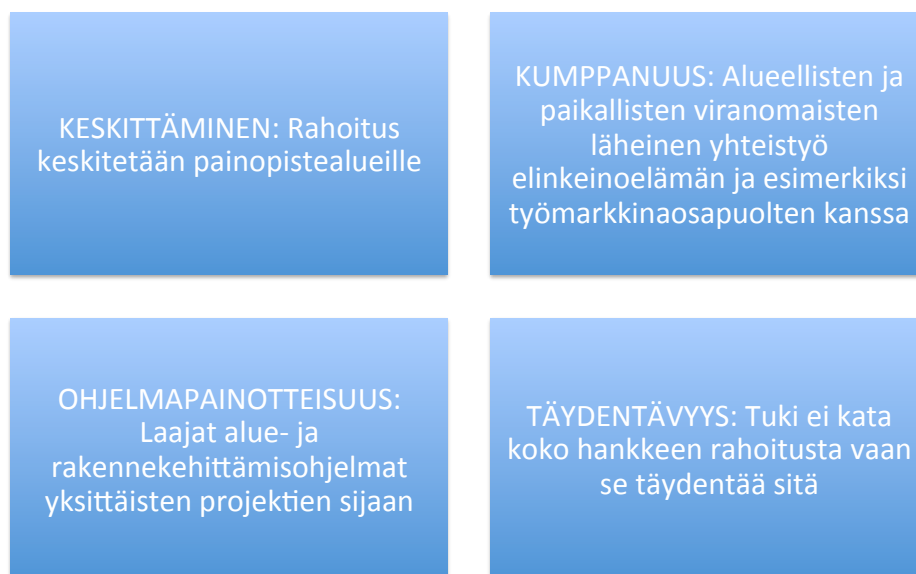
Koheesiopolitiikan päämäärien toteutumisesta ja toiminnan tuloksellisuudesta kertoo 2010 julkaistu niin sanottu viides kertomus, jonka mukaan EU:n koheesiopolitiikka on lisännyt kasvua ja vaurautta sekä edistänyt EU:n tasapainoista kehitystä. Tavoitteiden täyttyminen kertoo myös alue- ja rakennepolitiikan tarpeellisuudesta. Viime vuosien taloudellinen las-
kusuhdanne ja rahoituskriisin vaikutukset eri puolilla Eurooppaa ovat tuoneet uudenlaisia haasteita. Nimenomaan kilpailukyvyn haasteisiin vastaaminen on tuonut kertomuksen mukaan työkaluja siihen, että vastaavanlaiset uudet kriisit voitaisiin välttää. (Komission tiedonanto 2010.)

Vaikka komissio pitää koheesiopolitiikan toteuttamista onnistuneena ja tuloksellisena, on sen toteuttaminen saanut kritiikkiäkin osakseen. Esimerkiksi Fabrizio Barcan raportissa tulevaisuuden koheesiopolitiikasta kritisoidaan jäykkää ja monimutkaista hallintoa sekä kannatetaan siirtymistä sektorikohtaisesta toimintamallista paikkasidonnaiseen kehittämispolitiikkaan (place based development policy). Barcan mukaan horisontaalisen, paikkasidonnaisen kehittämispolitiikan avulla voitaisiin paremmin saavuttaa kestävä kasvun ja sosiaalisen koheesion tavoitteet, sillä alueet tunnistavat parhaiten omat kasvupotentiaalisensa ja löytävät alueen kannalta parhaat synergiaedut talouden, ympäristön ja sosiaalisten ongelmien osalta. Barca pitää kasvun moottoreina kaupunkeja ja maaseutualueita ja siten kilpailukyky-tavoitteella on vahva alueellinen ulottuvuus. Ilman alueellisten erityispiirteiden tuntemusta ei alueellista kilpailukykyä pystytä saavuttamaan. (Barca 2009; TEM 2010, 149.) Kuntien näkökulmasta olisi toivottavaa, että seuraavaa ohjelmakautta suunniteltaessa Barcan ajatuksiin kiinnitettäisiin huomiota. Horisontaalinen toteuttamistapa saattaisi tarjota kunnillekin suuremmat mahdollisuudet saada äänensä kuuluviin rakennerahastoprosessissa.

3.2 Rakennerahastojen toiminta ja pääperiaatteet

Rakennerahastot eivät varsinaisesti ole rahastoja vaan hallinto-organisaatioita, joiden toimintaan EU:n budjetista varataan määrärahoja. Rahastojen pääosastot toteuttavat EU:n aluepolitiikkaa erilaisten tavoiteohjelmien avulla yhdessä jäsenvaltioiden kanssa. Suuruudeltaan rahastoihin osoitetut määrärahat kattavat EU:n budjetista yli kolmanneksen. (Pirkola 1998, 15–16.)

EU:n jäsenvaltioilla on omat kansalliset rakennerahastostrategiansa, joiden tavoitteet ja sisältö on johdettu EU:n strategiasta, esimerkiksi kaudella 2007–2013 jäsenvaltioiden kansallisten strategioiden taustalla oli EU:n Lissabonin strategia. Konkreettisesti toiminaa toteutetaan rakennerahastoista jaettavan rahoituksen avulla, jota kohdistetaan hankkeisiin, jotka toteuttavat EU:n strategisia päämääriä. (Suomen rakennerahastostrategia 2007–2013 2007, 5–6).

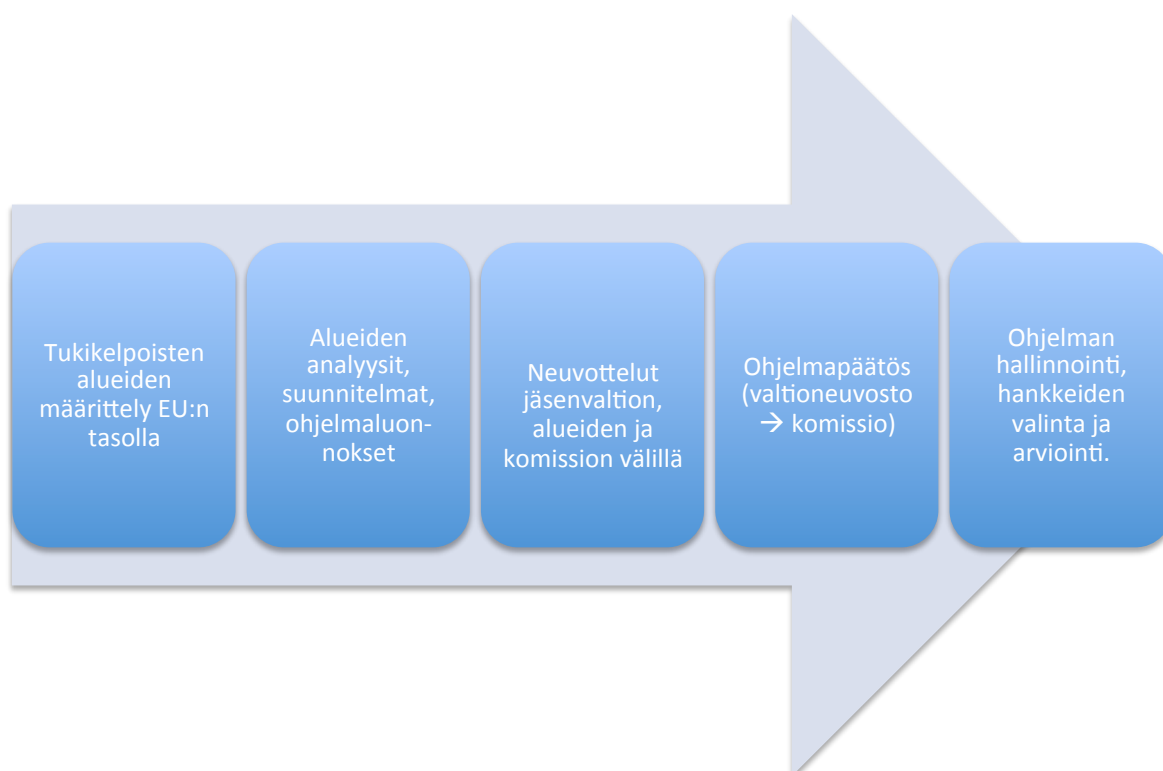


KUVIO 2. EU:n rakennepolitiikan pääperiaatteet (mukailte Aarrevaara 2001)

Rakennepolitiikan pääperiaatteet ovat voimakkaasti toimintaa ohjaavia ja ne sanelevat säännöt, joiden puitteissa kehittämistä toteutetaan. Keskittämällä rahoitusta painopistealueille määritellä aiheet, joiden sisällä kehittämistä on mahdollista toteuttaa. Kumppanuusperiaate ohjaa toimintaa kohti tiivistä yhteistyötä. Ohjelmapainotteisuus sanelee kehittämissuunnitelmien laajuuden ja täydentävyys pakottaa esimerkiksi kunnat rahoitusvastuuseen hankkeista. EU:n tahto toteuttaa kehittämistä nimenomaan paikallistasolle asti ulottuvan hallinnan kautta on selvästi näkyvillä.

Yksi rakennerahastokausi on kestoaltaan kuusivuotinen. Rakennerahastokausien sisällön ja tavoitteiden suunnittelu käynnistetään komission tasolla, jossa määritellään tukikelpoiset alueet. Tämän jälkeen kerätään analyysit alueilta ja aloitetaan neuvottelut jäsenvaltioiden, alueiden ja komission välillä. Tällä hetkellä rakennerahasto-ohjelmat jakautuvat kahteen

osaan eli Euroopan Aluekehitysrahastoon (myöhemmin EAKR) ja Euroopan sosiaalirahastoon (myöhemmin ESR). (Rakennerahastot.fi 2012a.) Rakennerahastotuki on ohjelmaperusteista eli rahastoista rahoitetaan hankkeita, jotka ovat kestoaltaan useampivuotisia. Rakennerahastotuki muodostuu EU:lta tulevasta rahoitusosuudesta sekä kotimaisesta rahoituksesta (Rakennerahastot.fi 2012a; Valle 2002, 15). Tukien kanavointi tapahtuu tavoiteohjelmien kautta, jotka perustuvat jäsenvaltioiden laatimiin suunnitelmiin, jotka ovat Euroopan komission vahvistamia jäsenmaan kanssa käytyjen neuvottelujen jälkeen (Valle 2002).



KUVIO 3. Rakennerahasto-ohjelmien suunnittelu (mukaillen Jankkila 2008)

Aluekehitysrahasto EAKR on perustettu 1975 (Pirkola 1998). EAKR on instrumentti yritysten, innovaatioiden, osaamisen ja alueiden saavutettavuuden kehittämiseen (Rakennerahastot.fi 2012c). Aluekehitysrahaston asetuksessa ei ole määritelty menoja, joiden rahoittamiseen rahaston tukea voidaan myöntää. Määrittelemättömyys johtuu rahastosta tuettujen hankkeiden moninaisuudesta ja hyväksyttäviä menoja olisi hankala luetella kattavasti (Pirkola 1998, 17). Sosiaalirahasto ESR perustettiin Rooman sopimuksen yhteydessä 1957.

Rahastosta tuetaan työllisyyttä ja osaamista edistäviä hankkeita, tukea saavat erityisesti heikoimmassa asemassa olevat ryhmät ja sen avulla edistetään tasa-arvoisuutta.

3.3 Rakennerahastot Suomessa

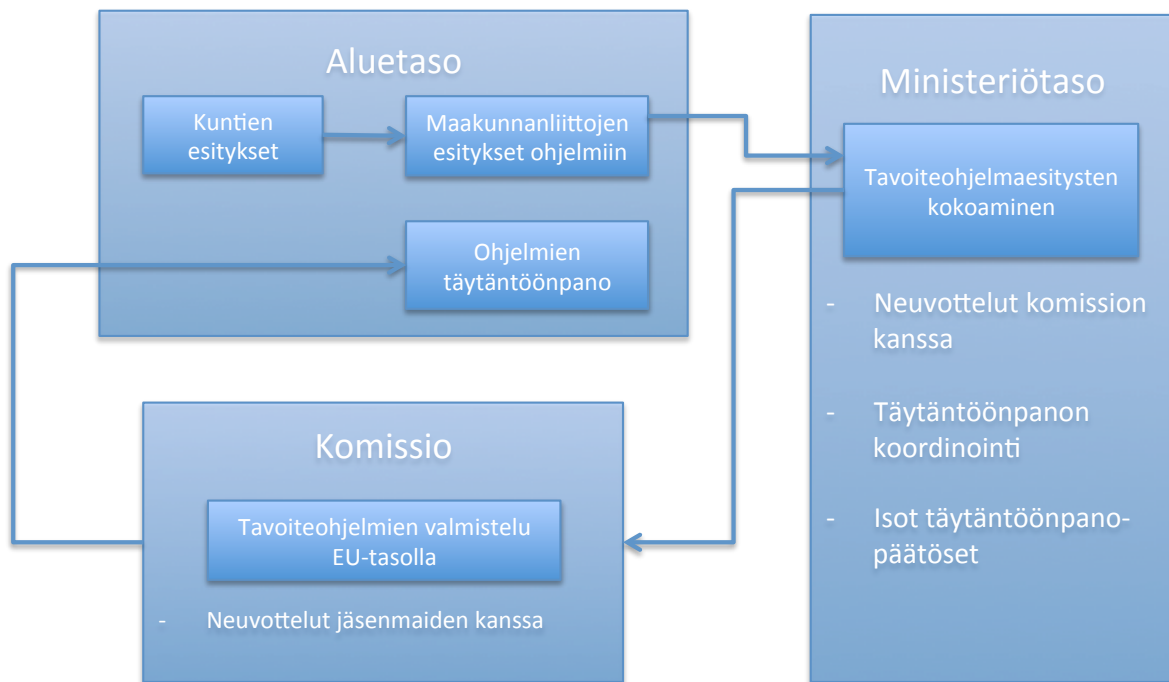
Kaudella 2007–2013 EU:n Suomelle osoittaman tuen suuruus oli 1,7 miljardia euroa. Tuki on pienentynyt edellisestä rahoituskaudesta, jolloin tukea myönnettiin 2,2 miljardia euroa. (Rakennerahastot.fi 2012a; Valle 2002, 15.) Tämän lisäksi hankkeisiin on sidottu julkista rahoitusta n. 2 miljardia, josta valtion osuus on 75% ja kunnilta tuleva osuus 25% (TEM 2011). Rakennerahastokausille tehdään jäsenvaltioissa kausikohtaiset rakennerahastostrategiat, jotka laaditaan analysoimalla kansallisen ja alueellisen kehityksen tilaa ja sen tulevaisuuden odotuksia. Analyysin aineisto on kerätty laajasta selvityksestä, joka on ennen strategian laatimista kerätty Suomen kehitystilanteesta, siihen vaikuttavista tekijöistä ja tulevaisuuden näkymistä, uhkista sekä haasteista. (Suomen rakennerahastostrategia 2007–2013 2007, 6.)

Yritykset, oppilaitokset, tutkimuslaitokset, kunnat, seutukunnat ja muut oikeuskelpoiset yhteisöt voivat hakea rakennerahastoista rahoitusta. Tuen tarkoitus on hyödyttää mahdollisimman laajaa kenttää. Rakennerahastohankkeiden rahoitus on osarahoitusta, hankkeelle on siis löydettävä rahoittajia muualtakin kuin rakennerahastosta. Hanketoimijoilta vaaditaan pääsääntöisesti myös omaa rahoitusta hankkeeseen, kaikki rahoitus ei siis voi tulla hankkeen ulkopuolisilta tahoilta. Tuen edellytyksenä on myös kansalliselta toimijalta tullut rahoitus, rahoitusta voi tulla esimerkiksi kunnilta, valtiolta, paikallisilta yrityksiltä tai järjestöiltä. (Rakennerahastot.fi 2012a; Suomen rakennerahastostrategia 2007–2013 2007, 51–52.)

3.4 Hankkeilla konkreettiseen kehittämiseen

Hankekauden valmistelu aloitetaan noin kaksi vuotta ennen kauden alkua. Suomessa hankekauden valmistelu tapahtuu aluetasolla ja ministeriötasolla. Aluetasolla maakuntien liitot vastaavat hankekauden valmistelusta ja seutukuntien ohjelmaesitysten koostamisesta. Maakuntien liitot tekevät myös ohjelmaesitykset ministeriötasolle. Kuntien kuuleminen kauden valmistelussa tapahtuu seutukunnallisesti. Ministeriöistä ohjelmaesitykset siirtyvät Euroo-

pan unionin komissioon valmisteluun. Kuviossa neljä on kuvattu ohjelmien valmistelu- ja täytäntöönpanoprosessia. Kuviosta on nähtävillä kuinka maakuntien liitot vastaavat sekä ohjelmien valmistelusta että täytäntöönpanosta. (Pirkola 1998, 28–31.)



KUVIO 4. Ohjelmien valmistelu- ja toimeenpanoprosessi (mukaillen Pirkola 1998)

Monitasoisen ohjelmaprosessin tarkoituksena on ohjata varojen käyttöä EU:n ja kansallisen tason tärkeimpinä pitämiin kokonaisuuksiin. EU:n mukanaolo takaa pitkäjänteisempää alueiden kehittämistyötä, joka ei ole sidoksissa vaalikausiin tai budjettileikkauksiin. (Pirkola 1998.)

3.4.1 Rahastojen hallinnointi ja rahoitusta myöntävät tahot

Rakennerahasto-ohjelmien kansallista koordinoitua varten luodaan rakennerahastokauden ohjelmille keskushallinto ja alueellinen hallinto sekä yhteensovittamisjärjestelmät. Esimerkiksi Suomessa kaudella 2007–2013 keskushallinnossa EAKR-ohjelman yhteensovittamisesta ja koordinoinnista vastaa valtioneuvoston asettama rakennerahastoneuvottelukunta. Neuvottelukunnan kokoonpano on muodostettu ministeriöiden, suuralueiden, Kuntaliiton, keskeisten työmarkkina- ja elinkeinojärjestöjen sekä ympäristötasa-arvoa että sukupuolten

tasa-arvoa edistävien järjestöjen edustajista. Neuvottelukunnan puheenjohtajuus on Sisäasiainministeriöllä. Neuvottelukunta huolehtii EAKR-ohjelman yhteensovittamisesta maaseutu- ja kalatalousrahastojen kanssa sekä kansallisten toimien kanssa. Neuvottelukunta myös arvioi ja raportoi rakennerahastotoimien vaikuttavuudesta. (Suomen rakennerahastostrategia 2007–2013 2007, 85.)

ESR-ohjelman koordinoitua varten on perustettu oma ESR-koordinaatioryhmä. Koordinaatioryhmän asettajana toimii työ- ja elinkeinoministeriö ja ryhmän toimeenpanoon osallistuvat ministeriöiden edustajat sekä välittävien toimielinten alueellisesti kattava edustus ja asiantuntijajäsenet tarkastus- ja todentamisviranomaisina. ESR-koordinaatioryhmän tehtävänä on yhteensovittaa välittävien toimielinten toimintaa rakennerahastovarojen jaossa, toiminnan suuntaamisessa, ohjeistuksessa ja tiedotuksessa. Koordinaatioryhmällä on keskeinen tehtävä erityisesti komission, valtioneuvoston ja seurantakomitean yhteensovitusprosessissa. Ryhmä toimii myös hallintoviranomaisen apuna. (Suomen rakennerahastostrategia 2007–2013 2007, 86.)

Jokaiselle tavoiteohjelmalle nimetään oma hallintoviranomainen, joka vastaa jäsenmaan ohjelmien hallinnoinnista ja koordinoinnista. Manner-Suomen EAKR-ohjelman hallintoviranomaisena toimii sisäasiainministeriön alueiden ja hallinnon kehittämisosasto. Todentamisviranomaisena toimii sisäasiainministeriön talousyksikkö. Manner-Suomen ESR-ohjelman hallintoviranomaisena toimii työ- ja elinkeinoministeriön rakennerahastotiimi toimeenpano-osastolla ja todentamisviranomaisena hallinto- ja talouspalvelutiimi hallintopalveluyksikössä. (Rakennerahastolaki 7–8 §; Suomen Rakennerahastostrategia 2007–2013 2007.)

Kullekin toimenpideohjelmalle on asetettu seurantakomitea, joka vastaa ohjelman täytäntöönpanon tehokkuudesta ja laadusta sekä koko ohjelman seurannasta. Seurantakomiteat asettaa valtioneuvosto. EAKR-ohjelman hallintoviranomainen sisäasiainministeriö siirtää seurantakomiteaan liittyvää valmistelua ja tehtyjen päätösten toimeenpanoa aluekehitysrahastosta osarahoitettavan toimenpideohjelman ohjelma-alueella sille maakuntien liitolle, josta ohjelma-alueen maakuntien liitot ovat sopineet. (Suomen Rakennerahastostrategia 2007–2013 2007.)

Maakuntien liitot toimivat Suomessa aluekehitysviranomaisina ja vastaavat aluetasolla rakennerahastokauden suunnittelusta ja tukien jakamisesta. Vuonna 1994 voimaan tullut aluekehityslaki vahvisti maakuntien liittojen asemaa ja teki niistä EU:n NUTS -järjestelmän (Nomenclature des Unités Territoriales Statistiques) mukaisia viranomaisia (Aarrevaara 2001, 33–34). NUTS -alueluokitusjärjestelmän mukaisen aluejaon pohjalta kerätään tilastollinen tieto EU:n alueilta. Rakennerahasto-ohjelmien tukia jakavat maakuntien liitot lisäksi ELY -keskukset (Elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskukset) sekä Aluehallintovirastot (Avi) (Rakennerahastot.fi 2010).

Aluekehitysviranomaisina maakuntien liittojen tarkoituksena on muodostaa seudullisista tavoitteista alueelliset kehittämissuunnitelmat. NUTS -järjestelmä on käytössä kaikissa EU-jäsenvaltioissa samankaltaisena, se ei ota huomioon kulttuurisia eroavaisuuksia. Järjestelmän voidaan kuitenkin katsoa antavan yhtenäisen linjan taloudellisten etujen jakamiseen EU:n sisällä. Suomen kuntien kannalta järjestelmä ei ole ongelmaton, sillä kuntien vahva itsehallinnollinen asema synnyttää eroavaisuuksia muihin jäsenvaltioihin verrattuna. (Aarrevaara 2001, 31–36.)

Vuonna 2006 voimaan tulleen rakennerahastolain (29.12.2006/1401) perusteella perustettiin maakuntien yhteistyöryhmiä (MYR), joiden vastuulla on sovittaa yhteen toteutettavat hankkeet ja maakunnalliset tavoitteet. MYR on kolmikantaperiaatteella toimiva ryhmä, jossa yksi kolmasosa ryhmän paikoista on maakuntien liitolla ja sen jäsenkunnilla, toinen kolmannes valtion viranomaisilla ja kolmas elinkeinoelämä- ja työmarkkinajärjestöille. (Kuntaliitto 2008, 33–34.) Yhteistyöryhmät asettaa maakunnan liiton hallitus (Valle 2002, 18).

Yhteistyöryhmän tehtäviin kuuluvat mm:

- 1) seuraavan varainhoitovuoden rakennerahastovarojen ja vastaavan kansallisen rahoitusosuuden yhteensovittaminen ja kohdentaminen maakunnassa ohjelmaa rahoittaville valtion viranomaisille (ELY -keskuksille ja aluehallintoviranomaisille), maakuntien liitolle ja muille ohjelman rahoitukseen osallistuville tahoille
- 2) laatia maakunnan yhteistyöasiakirja
- 3) päättää hankkeiden valintakriteerien alueellisesta soveltamisesta

- 4) käsitellä aluekehittämisen kannalta merkittäviä hankkeita ja antaa niistä lausunto rahoituksen myöntävälle taholle
- 5) tiedottaa rakennerahasto-ohjelman toimeenpanosta

(Suomen Rakennerahastostrategia 2007–2013 2007, 72–73; Valle 2002.)

Käytännössä MYRin jäsenet sovittavat yhteen maakunnassa eri hankkeet ja priorisoivat eri hankkeita vuosittain hankkeen tuottaman hyödyn perusteella. Tarkoituksena on rahoittaa siten hankkeita, joista syntyy maakunnalle suurinta hyötyä. (Kuntaliitto 2008, 33–34.)

3.4.2 Hankkeiden valinta

Ohjelmarahoituksen hakeminen tapahtuu avoimen hakumenettelyn kautta. Haettavista tuis- ta tiedotetaan lehti-ilmoituksilla ja ohjelman toimeenpanijoiden internet-sivustoilla. Haku- menettelyn tulee olla avointa ja tukea laadullista kilpailua hankkeiden kesken. (Valle 2002, 19–22; Rakennerahastot.fi 2013.)

Rakennerahasto-ohjelman tavoitteiden toteutumiseksi on yksittäisellä hankkeella oltava mahdollisimman yksiselitteinen yhteys ohjelman tavoitteisiin. On myös toivottavaa, että eri maakunnissa ja eri viranomaisilla tapahtuvalla hankearvioinnilla olisi yhtenäinen perusta, jotta ohjelmakokonaisuudesta tulisi yhtenäinen. Tämän takia ohjelma-asiakirjoissa määri- tellään yleiset valintakriteerit hankkeiden toteuttamiskelpoisuudesta, taloudellisuudesta sekä yhteensopivuudesta ohjelman strategian kanssa. Yhteistyöasiakirjassa MYR voi vielä tarkentaa yleisten valintakriteerien alueellista soveltamista. (Valle 2002, 19–22.) Ohjelma- asiakirjat sitovat alueilla tapahtuvaa toimintaa ja niiden kautta EU:n tason näkemykset vai- kuttavat alueellisten toimijoiden, kuten kuntien, toimintaan. Vaikka yhteistyöasiakirjassa valintakriteerien alueellista soveltamista voidaan vielä tarkentaa, on pääasialliset kriteerit muotoiltu jo ohjelma-asiakirjoissa.

Hankerahoituksen myöntämisprosessi on kaksivaiheinen, ensimmäisessä vaiheessa rahoi- tuksen hakija toimittaa rahoittajalle hakemuksen ja hankesuunnitelman. Kun rahoitus on myönnetty, seuraa prosessin toinen vaihe eli maksatus. Hanketoimija hakee maksatusta erillisillä hakemuksilla hanketyypin mukaan joko hankkeen etenemisen mukaan muutamien

kuukausien jaksoissa tai yhdessä tai kahdessa erässä hankekaudella. (ELY 2012.) Hankerahoitusprosessi etenee pääsääntöisesti seuraavasti:

1. Rahoituksen hakija jättää hakemuksen rahoittajataholle, joka tarkistaa hankkeen sisällön sopivuuden ohjelman tavoitteisiin ja hyväksyy tai hylkää hankkeen EU-tuen piiriin kuuluvaksi. Useimmiten hankehakija on rahoittajaan yhteydessä jo ennen hakemuksen toimittamista ja selvittää hankkeen rahoitusmahdollisuuksia etukäteen.
2. Kun hanke-esitys on saanut lopullisen muotonsa, käydään se läpi hallinnonalan valmisteluelimessä, esimerkiksi rahoittajan rakennerahastoryhmässä. Hankkeen sopivuutta ohjelman tavoitteisiin ei arvioida enää tässä vaiheessa, vaan on enemmänkin kyse kokonaisuuden arvioinnista, paljonko rahoitusta ollaan sitomassa hankkeeseen, onko sama hakija tarjonnut hanketta muillekin viranomaisille ja esimerkiksi mitkä ovat kokemukset hakijasta.
3. MYR:n sihteeristö saa tiedot kaikista hankkeista, joita rahoittajaviranomaiset puoltavat. Sihteeristö on ainoa taho, joka käy keskitetysti läpi kaikki maakunnassa viireillä olevat hanke-esitykset. MYR:n sihteeristöllä ei kuitenkaan ole päätösvaltaa vaan se seuloo maakunnallisesti merkittävät hankkeet MYR:n käsittelyyn. Sihteeristöllä on kuitenkin merkittävä rooli, sillä sen muodostavat ohjelmaa toimeenpanevien viranomaisten edustajat, jotka vastaavat hankerahoituksen kohdentamisen valmistelusta sekä virallisten hankepäätösten tekemisestä. MYR:n sihteeristö on useimmissa maakunnissa tärkein toteutettavan hankekannan kokonaisuutta koordinoiva taho.
4. Maakunnan yhteistyöryhmä käsittelee maakunnan kannalta merkittävät hankkeet, mutta MYR:n toimesta hankkeet harvemmin saavat enää kieltävää päätöstä. MYR:n käsitellessä hanketta, rahoitusviranomainen on sen jo omalta osaltaan hyväksynyt.
5. Kun toimivaltainen viranomainen on raportoinut hankkeesta MYR:n sihteeristölle ja tarvittaessa MYR:n annettua hankkeesta lausuntonsa voidaan hankkeelle myöntää rahoitus. Jos hankkeen toteuttajan vakavaraisuudessa ilmenee tässä vaiheessa ongelmia, voidaan hankkeen hyväksyminen vielä tässä vaiheessa peruuttaa.

(Rakennerahastot.fi 2012c; Valle 2002.)

3.4.3 Hankeprosessi ja hanketyö

Rakennerahastovaroin rahoitettava kehittämishanke on määräaikainen, suunnitelmaan perustuva hanke, jossa rahastosta saatava rahoitus on ennalta määrätyn prosenttiosuuden suuruinen kokonaisrahoituksesta. Hanke koostuu konkreettisista toimenpiteistä, joilla edetään suunnitelmassa määriteltyihin päämääriin.

Hankeprosessin vaiheet ovat:

1. Hanke-aloite joltakin toimijalta
2. Toimijoiden yhteinen päätös ryhtyä hankevalmisteluun
3. Suunnitteluprosessi (päämäärien, toimenpiteiden, resurssien, aikataulun, hankeorganisaation, ohjausryhmän ja tulosten arviointikriteerien määrittely ja sisäinen ja ulkoinen ex ante -arviointi).
4. Rahoituksen hakeminen.
5. Rahoitusneuvottelut päärahoittajan sekä muiden rahoittajien kanssa.
6. Rahoituspäätös sekä päätös hankkeen toteuttamisesta.
7. Hankkeen toteutus hankeorganisaation johdolla, ohjausryhmän, hankeosallisten, päämiehen tai rahoittajien suorittama hankkeen ohjaus, hankkeen aikainen arviointi, hankeorganisaation tekemä väliraportointi ja hankepäämiehen tekemä rahoituksen maksatuksen haku, maksuviranomaisten maksatuspäätökset.
8. Hankeorganisaation, hankeosallisten, ohjausryhmän, rahoittajien sekä ulkopuolisten arvioijien tekemä ex post -arviointi, hankeorganisaation tekemä raportointi, hankkeen päättäminen, loppurahoituksen haku sekä rahoittajien loppumaksatukset.

(Mukaillen Jankkila 2008, 46)

Rahoituksen edellytyksenä on useimmiten useat eri hankekumppanit. Tämä edesauttaa verkostoitumista, mutta saattaa tuoda myös raskautta hanketyöhön, kun toimijoita on etsittävä ja hankeorganisaatio muodostuu useasta eri tahosta. (Valtioneuvoston kanslia 2000, 13). Haasteita hanketyölle tuo myös alkupääoman saaminen, sillä itse hankerahoitus maksataan hanketoimijoille vasta hankkeen käynnistyttyä. Hanke on siis pystyttävä käynnistä-

mään ilman, että itse hankerahoitusta on vielä saatu. Julkisen sektorin toimijat, kuten kunnat ovatkin kiinnostavia hankekumppaneita, sillä alkupääomaa saattaa löytyä helpommin kuin yksittäiseltä taholta tai kansalaisjärjestöiltä toimijalta.

3.5 Kunta paikallisuuden edunvalvojana

Rakennerahastoprosessissa on kaksi puolta. Toisella puolella ovat EU, valtio ja maakuntien liitot, joiden päämääränä on, että kehittämistoimintaa toteutetaan alueilla rakennerahastojen ohjelmakehysten tavoitteiden mukaisesti. Toisella puolella ovat kunnat, jotka taas toteuttavat kehittämistä alueensa tarpeista nousevien päämäärien mukaisesti.

Kuten todettua, kunnan toiminta perustuu lailla turvattuun itsehallintoon. Kunta toimii itsehallinnollisena organisaationa turvatakseen hyvinvointipalvelut ja paikallisdemokratian toimivuuden sekä edistääkseen alueensa elinvoimaisuutta. Koska kunta on vastuussa omalla alueellaan tapahtuvasta toiminnasta, edustaa se aina toiminnassaan omaa paikallista intressiään ja pyrkii päätöksissään edesauttamaan kunnan ja sen asukkaiden hyvinvointia. (Haveri, Jäntti & Majoinen 2009, 35.) Siten myös kuntakehittämisessä pohditaan jokaisen toiminnon kohdalla, onko toiminta tai hanke kunnan kannalta järkevää. Paikallisyhteisönä kunnalla on myös ensisijainen tieto alueensa erityisvaatimuksista.

Kun toisella puolella toimijana on EU, jonka tavoitteena on pikemminkin standardisoida ja yhtenäistää jäsenmaiden toimintaa ja toisella puolella kunta, jonka ”toiminnan pitäisi nousta paikallisesta tarpeesta ja vastata paikallisiin tarpeisiin” kuten Haveri, Stenvall ja Majoinen (2011, 308) toteavat, syntyy jännite, joka on tämän tutkimuksen kohteena. Kuntakehittäminen ilman paikallista näkemystä ja kunnan itsehallintoa on vain ylemmän tason jatke, joka toteuttaa ylemmältä tasolta tulleita päätöksiä vailla yhteisöllisyyttä, demokratiaa ja sitä kuntalaisten osallistumisen mahdollistamista, johon suomalaisen kuntarakenteen erityisyys perustuu. (Harisalo 2011; Haveri ym. 2011).

Jotta toiminnan olisi mahdollista nousta paikallisesta tarpeesta, on kuntalaisille tarjottava mahdollisuus osallistua toimintaan ja vaikuttaa tehtäviin päätöksiin. Ilman päätöksenteon paikallisuutta ja omien tavoitteiden toteuttamisen mahdollisuutta ihmisten motivoiminen toimimaan yhteisiä päämääriä kohti ei ole mahdollista. Jos järjestelmästä puuttuu paikallisuus ja se on ulkoa ohjattu, toiminta passivoituu ja toiminnan tehokkuus laskee. Paikallinen

autonomia puolestaan lisää vapautta ja vastuuta, jotka ovat tehokkuuden edellytyksiä. Siten paikallisen autonomian voidaan katsoa tuottavan tehokkaampaa toimintaa kuin jos toiminta toteutetaan ulkoisen auktoriteerin tahdon mukaisesti. (Haveri & Airaksinen 2011, 53.)

Paikallisuutta tukee myös EU:n subsidiariteettiperiaate eli läheisyysperiaate, jonka mukaan julkisen vallan päätökset pitäisi tehdä mahdollisimman paikallisella tasolla. Paikallista ylemmille tasoille tulisi jättää vain sellaiset päätökset, jota alemmilla tasoilla ei voida tehdä (Haveri & Airaksinen 2011; Sisäasiainministeriö 2000, 22). On tosin todettava, että subsidiariteettiperiaate ei muodollisesti koske jäsenvaltioiden omaa päätöksentekoa, mutta kuten Euroopan unionista tehdyn sopimuksen 1. artiklaan on määritetty, päätökset pitäisi tehdä mahdollisimman lähellä kansalaisia (Sisäasiainministeriö 2000, 22).

Vaikka yhteiskuntamme on suurimmassa määrin globaali, paikallisuudella on edelleen suuri merkitys ihmisten arjen kannalta. Useat asiat ovat luonteeltaan pikemminkin paikallisia kuin yleisiä ja luontevimmin niihin vaikuttaminen tapahtuu siten paikallisella tasolla. Esi-merkiksi lähiympäristöön, liikkumiseen ja palveluihin vaikuttavat tekijät syntyvät paikallisella tasolla. (Haveri & Airaksinen 2011, 53.) Paikallisuuden ja kunnallisen itsehallinnon idea onkin, että ”tietyllä alueella ihmiset hoitavat itse omaan yhteisöönsä liittyviä asioita” kuten Haveri ja Airaksinen (2011) toteavat.

Paikallisuus edesauttaa myös uudistumiskykyä ja sopeutumista muutoksiin. Kun tiedostetaan omat paikalliset vahvuudet ja tunnistetaan paikalliset haasteet, pystytään haasteisiin vastaamaan paremmin. Standardisointi ja tasapäistäminen heikentävät kykyä reagoida muutoksiin, kun toimintaa toteutetaan muualta tullein opein eikä huomioida alueen paikallisia vahvuuksia. Alueen uudistumis- ja sopeutumiskyky perustuvat paikallistason kykyyn luoda alueen edellytyksiin perustuvia toimintamalleja ja käytäntöjä. (Haveri & Airaksinen 2011, 54.)

Kunta ei voi toteuttaa toimintaansa kuitenkaan pelkästään omien lähtökohtiensa perusteella, vaan toiminnassa on pystyttävä soveltamaan yhteen paikallisia tarpeita ja kansallisia tavoitteita. Kuntien ja paikallisuuden kannalta olennaisinta on, kuinka hyvin kunta pystyy tulkitsemaan kansallisia tavoitteita ja toteuttamaan niitä toimia, jotka ovat paikallisella taholla tehokkaimpia. (Sotarauta & Kautonen 2007, 1095.)

4 Rakennerahastot hallintamekanismina

Aiemmin kuntalähtöinen kehittäminen on kokenut muutoksia rakennerahastojen myötä. Rakennerahastojen ohjelmallisuus on tuonut kuntakehittämiseen ohjaavia ja hallinnoivia tahoja. Ohjelmakausien sisältöjä ja tavoitteita ovat määrittämässä niin EU, valtio kuin alue-
tasolla maakuntien liitot. Rakennerahastot ohjaavat kuntia hanketyössä verkostomaiseen toimintaan ja useiden eri tahojen muodostamiin hanketyöryhmiin. Kun kehittämishankkeen toimijat laajenevat kunnan omien toimijoiden ulkopuolelle, siirtyy toiminnallista valtaa kunnilta pois ja kuntien itsenäisyys päätöksenteossa kapenee. Vastuu säilyy kuitenkin edelleen kunnilla. (Haveri ym. 2009; Rantama 2002.)

Kyse on siis hallinnasta, jota sekä EU, valtio, että alue-
tasolla maakuntien liitot kohdistavat kuntiin. Koska toiminta perustuu pitkälti verkostoihin on tutkimuksen teoriaksi valittava työkalu, jolla voidaan arvioida millaista valtaa verkostoihin ja kuntiin niiden osana kohdistetaan ja miten hallinnoijat kuntia rakennerahastojen kautta hallitsevat. Työkaluna voidaan käyttää metahallinnan (metagovernance) teoriaa.

4.1 Verkostot – miten niitä hallitaan?

Rakennerahastojen avulla toteutettava hankemuotoinen kehittämistoiminta tapahtuu verkostojen avulla. Kunnan rooli voi olla verkostossa osallistuja, eli olla yksi verkoston toimijoista tai ulkopuolinen osarahoittaja tai itse hankkeen toimeenpanija.

Verkostoista on kirjoitettu paljon ja yhden määritelmän verkostolle antavat Haveri ja Airaksinen, jotka määrittelevät verkoston koordinaatiomekanismiksi, joka perustuu toimijoiden vapaaehtoisuuteen (2012, 309). Yksittäiset toimijat osallistuvat verkostoon toteuttaakseen yhteisiä päämääriä, jotka tukevat samalla myös osallistujien omia tavoitteita. Verkostoon liitytään, jotta voitaisiin yhdessä saavuttaa päämäärä, jonka saavuttaminen yksin ei olisi mahdollista tai yhtä hyödyllistä. Verkoston osapuolet ovat tällöin myös riippuvaisia toisistaan. Verkoston toiminnan tavoitteista sovitaan yhdessä ja verkoston toimijat ovat tasa-arvoisessa asemassa toisiinsa nähden. Vapaaehtoisena yhteisönä verkoston toiminta perustuu yhteisten pelisääntöjen, arvojen ja käytäntöjen noudattamiselle. Verkostojen vahvuuksina voidaan pitää avoimuutta ja joustavuutta, mutta ongelmaksi saattaa kuitenkin

nousta se pystyvätkö kaikki osapuolet pitämään kiinni yhteisistä sopimuksista. Pitkällä aikavälillä verkoston toiminta saattaa olla epävakaa toiminnan pohjautuessa vapaaehtoisuuteen ja toimijoiden haluun osallistua. (Haveri & Airaksinen 2012, 309) Konfliktitilanteet tai toimijoiden poistuminen verkostosta saattavat haavoittaa sen toimintaa. Hanketoiminnassa verkostojen toimintaa määrittää myös itse hankkeen kesto, verkosto saatetaan koota muutamaksi vuodeksi tai pidemmäksi aikaa.

Rakennerahastohankkeissa rahoitusta myöntävillä tahoilla on intressi hallita hanketoimijoiden muodostamia verkostoja, jotta hankkeet toteuttaisivat rahoittajien päämääriä. Rahaston rahoittajat voivatkin pyrkiä edistämään tai sääntelemään hanketoimijoiden muodostama verkostoja. Jos verkostoja halutaan tukea ja edesauttaa niiden syntymistä, on oltava työkaluja, joilla niiden toimintaa voidaan edesauttaa. *Metahallinta* on käsite, jolla pyritään ohjaamaan itseohjautuvia verkostoja, jotka ovat sijoittuneet hallintojärjestelmien sisälle tai niiden läheisyyteen. (Haveri & Airaksinen 2012, 309; Sørensen 2006).

Metahallinta kuvaa nimenomaan verkoston hallinnan erilaisia toimintatapoja ja se on joustava ja strateginen tapa hallita vuorovaikutteista ja verkostomaisesti hallittua hallintoa (Sørensen 2006; Torfing & Triantafillou 2011, 2.) Metahallinta näyttää suuntaa myös kumppanuussuhteiden sekä muiden yhteistyön muotojen hallinnoimiselle. (Torfing & Triantafillou 2013, 20–24.) Metahallinnan onkin sanottu olevan ”hallinnan hallintaa” (Kelly 2006; Kooiman & Jentoft 2009, 818–819; Nyholm & Haveri 2009.)

4.2 Metahallinta vuorovaikutteisen verkoston hallinnan työkaluna

Metahallinta on kehitetty ratkaisemaan ongelmia, joita syntyy pyrittäessä hallitsemaan useista eri toimijoista syntyvää vuorovaikutteista hallinnollista verkostoa. Kun tuodaan yhteen toimijoita eri tahoilta ja luodaan areena toiminnalle, on myös huolehdittava, että toimijat ovat sitoutuneita toimintaan ja toiminta on tuloksellista. (Torfing & Triantafillou 2011, 9). Ilman hallintaa olevien verkostojen vaarana on myös epätasapainoisuus, sillä verkoston yksittäiset toimijat saattavat yrittää toteuttaa omia toimintamallejaan omien tavoitteidensa toteuttamiseksi (Sørensen & Torfing 2007, 169–182). Siksi verkostoa on pystyttävä hallinnoimaan ja antamaan sen toiminnalle suunta ja tavoitteet (Torfing & Triantafillou 2011, 9). Verkoston ulkopuolisella taholla, kuten rakennerahastojen kohdalla EU:lla on halu hallita hankkeen toteuttamiseksi muodostunutta verkostoa, jotta toiminta muodostuisi rahoittajan

haluamaan suuntaan. Perinteisen hierarkkisen hallinnon keinot eli voimakas kontrolli ja käskytykset eivät tässä tapauksessa ole käyttökelpoisia, kun halutaan, että verkoston toiminta on omaehtoista. Metahallinnan keinoja ovatkin toiminnan mahdollistaminen, sääntely ja kehystäminen (Sørensen & Torfing 2007, 169–182; Torfing & Triandafyllou 2011.)

Metahallintaa voidaan kuvailla epäsuoraksi hallinnan tavaksi, jota toteutetaan vaikuttamalla hallinnollisiin toimijoihin (Sørensen 2006). Määritelmä kuvaa kuntien ja ohjelmakausista vastaavien EU:n sekä valtion ja maakuntien liitojen suhdetta, sillä vaikka kunnat ovat paikallisella tasolla toimivia alueellaan itsehallinnollista valtaa käyttäviä hallinto-organisaatioita ja niille on lainsäädännöllä osoitettu julkista valtaa, on rakennerahastokausien ohjelmien sisällöistä vastaavilla tahoilla mahdollisuus käyttää niihin epäsuoraa hallinnallista valtaa (Anttiroiko ym. 2003, 15).

Metahallintaa on kuvattu myös vuorovaikutteiseksi hallinnoksi. Perinteisesti hallinto on sananmukaisesti ylhäältä alaspäin suuntautuvaa johonkin toimintaan kohdistettua hallintaa, mutta metahallinta voidaan nähdä myös vuorovaikutteisena prosessina. Esimerkiksi säännöt ja normit metahallinnan kohteelle muovautuvat vuorovaikutteisessa prosessissa, eikä niitä sanella pelkästään ylhäältä päin. (Kooiman 2003, 170–189.) Perinteisen hallinnon toimijat eivät ole enää esimiesasemassa suhteessa muihin toimijoihin vaan he ovat osa verkostoa ja periaatteessa sen tasavertaisia jäseniä.

4.3 Perinteinen hallinto ja metahallinta

Kuten edellä on kuvattu, metahallinta on julkisen vallan tietoisesti ja harkitusti harjoittamaa verkostojen hallintaa (Kelly 2006). Perinteisessä suvereenissa hallinnossa vallan legitimitetti on valtaa pitävillä poliitikoilla, mutta metahallinnan teorian mukaisesti metahallinnassa vallan legitimitetti voi olla kenellä tahansa (Sørensen 2007; Sørensen & Torfing 2007, 171). Metahallintaa ei toteuteta vain monitasohallinnan korkeimmalta tasolta, vaan sen toteuttajina voidaan nähdä myös muita toimijoita. Jokainen mukana oleva taho voi toimia metahallitsijana, huolimatta siitä toimiiko hän julkisella vai yksityisellä sektorilla, myöskään valtiolliset rajat eivät ole esteenä. (Sørensen 2007.) Tässä tutkimuksessa keskitytään nimenomaan rakennerahastojen avulla EU:n, valtion ja maakuntien kuntiin kohdistamaan hallintaan, eli tutkitaan metahallinnan ilmiötä julkisella sektorilla.

Keskeistä metahallinnalle on, että pystyäkseen hallinnoimaan itseohjautuvia verkostoja, julkisten viranomaisten on löydettävä myös pehmeämpiä hallinnoinnin keinoja kuin perinteiset hierarkkisen hallinnon käskytyскеinot (Jessop, 2004; Sørensen, 2006). Kehittämisen ja innovaatioympäristöissä toiminta on pääsääntöisesti vapaaehtoista ja toimijat ovat keskenään kumppaneita. Metahallinnan työvälineet ovat keinoja ohjata organisaatioiden ja henkilöiden käyttäytymistä toivottuun suuntaan (Peters 2011).

Hallinnan tapojen rinnalla myös perinteisen demokratian edustajan eli poliitikon rooli muuttuu, kun ennen suvereeniksikin kutsuttavaa valtaa käyttäneestä poliitikosta saattaa tulla hallinnan kohde. Julkishallinnon virkamiesten roolissa tapahtuu myös muutoksia. Ennen heitä voitiin kuvata hallinnon palvelijoiksi, nyt heidän roolinsa muuttuu itsenäisemmiksi toimijoiksi hallinnon prosessissa. (Sørensen 2007.) Virkamiesten tehtävänä on asettaa verkostojen toiminnalle rajoituksia, jotka ohjaavat toimintaa haluttuun suuntaan. He eivät siis vain luo keskustelulle areenaa vaan saattavat ottaa siihen vahvasti kantaa ja jopa kääntää keskustelun suuntaa. (O'Toole 2007, 218–221.)

Julkishallinnon virkamiehet voivat toimia joko riippuvaisena osana verkostoa tai kontrolloida sitä. On myöskin mahdollista, että virkamiehet ovat voimattomia verkoston suhteen, eivätkä pysty ohjaamaan sen toimintaa. Jos julkinen hallinto ohjaa verkostoa, sillä on mahdollisuus ohjailta sekä toimintaprosessia että myös toiminnan tuloksia. Vaikutukset eivät välttämättä aina ole vain positiivisia, vaan julkisen hallinnon ohjailu saattaa myös pahentaa verkoston epätasa-arvoisuutta ja edistää valvomattomuutta sekä verkoston itsekästä toimintaa. (O'Toole 2007, 226–229.)

Rakennerahasto-ohjelmien kohdalla metahallintaa toteuttavat sekä EU että valtio ja hallittavana tahona hanketoimijat, joiden osalta tässä tutkimuksessa keskitymme kuntien rooliin. Toisaalta metahallitsijana voidaan nähdä myös muut hankkeiden toimeenpanoa hallinnoivat tahot, kuten maakuntien liitot ja niiden perustamat maakuntien yhteistyöryhmät (MYR), jotka tekevät päätökset maakunnan tason linjauksista (Alueiden Komitea 2002).

4.4 Metahallinnan muodot

Tarkin määrittely metahallinnasta on teoria, joka koostuu erilaisista hallinnan työkaluista. Metahallinnan tarkka määrittely on Eva Sørensenin (2006) mukaan jopa mahdotonta, koska hallinta on pitkälti riippuvaista hallittavasta itsestään. Itsenäisen instituution tai hallittavan verkoston luonne määrittelee sen millaista hallintaa siihen voidaan kohdistaa tai millaisen hallinnan alaisuudessa sen toiminta on tuloksellisinta (Jessop 2003).

Koska metahallinnan synty on nimenomaan yhä verkostomaisemmassa toimintatavassa, on tärkeää asettaa verkoston ja siinä toimivien henkilöiden kannalta sopiva hallinnan taso. Jos hallintaa ei ole lainkaan, on suuri vaara siihen, että verkoston toiminta muuttuu epätasapainoiseksi, kun hallinnon rakenteita ei ole. Verkoston toiminta saattaa ajautua konflikteihin, kun toimijoiden toimintaa ei valvota. Toisessa ääripäässä on liian tiukasti tapahtuva hallinta, jolloin verkoston itsenäinen toimintatapa kärsii. Tällöin toimijat saattavat menettää kiinnostuksensa toimintaan ja halun ottaa vastuuta. (Haveri ym. 2009; Sørensen 2007.)



KUVIO 5. Metahallinnan perusmuodot (Sørensen 2007)

Kuviossa 5. esitellään nelikenttä, jossa verkostoon tai itsenäiseen instituutioon kohdistetaan metahallinnan mukaista hallintoa eri asteisesti. Hallinta voi tapahtua joko etäältä tai läheltä ja joko rajoitetun puuttumisen kautta tai voimakkaasti puuttuen.

4.4.1 Toiminnan kehystäminen resursseilla ja periaatteilla

Kun verkostoa tai itsenäistä instituutiota hallitaan kehystämällä sen toimintaa resursseilla ja periaatteilla, samalla verkoston toimintaa rajoitetaan. Kehykset rakennetaan niin, että verkosto pystyy niiden sisällä toimiessaan toteuttamaan haluttuja päämääriä tai periaatteita. Samanaikaisesti toimintaa kehystetään myös taloudellisilla resursseilla allokoimalla niitä sellainen määrä, joka mahdollistaa verkoston toiminnan oikeaan suuntaan. Verkoston autonomia kuitenkin säilyy niin kauan kuin verkosto toimii määriteltyjen periaatteiden puitteissa ja toteuttaa toimintaansa annettujen taloudellisten resurssien rajoissa. Jos taas verkoston toiminta ei ohjaudu toivottuun suuntaan tai se ei noudata metahallinnoijan antamia määräyksiä, on metahallitsijan mahdollista puuttua sen toimintaan. (Haveri ym. 2009, 541–544; Sørensen 2007.)

Toiminnan kehystäminen resursseilla ja periaatteilla tapahtuu etäältä verkostoista tai instituutioista. Vuorovaikutus metahallitsijan ja hallittavan verkoston välillä on vähäistä. Myös metahallitsijan puuttumista verkoston toimintaan on rajoitettu. (Sørensen 2007.)

4.4.2 Instituutioiden muotoilu

Instituutiot voidaan määritellä ihmisten sosiaalisesta toiminnasta muotoutuneiksi pysyviksi puitteiksi tai sääntöjärjestelmiksi, jotka ohjaavat vuorovaikutusta (Rantama 2002, 22–23). Karppi (1996) on taas määritellyt instituutiot epävirallisten ja virallisten normien järjestelmäksi. Instituutiolla on siis ohjaavaa vaikutusta ihmisten toimintaan, joka syntyy toimintaa ohjaavista säännöistä tai normeista.

Instituutioiden muotoiluksi kutsuttavassa metahallinnan muodossa metahallitsija muotoilee perustettavan verkoston rakenteet sellaisiksi, että ne edesauttavat verkoston toimintaa haluttuun suuntaan. Metahallitsija voi määritellä esimerkiksi perustettavan verkoston strategian tai toimintasäännöt sellaiseksi, että se toteutuessaan mahdollistaa haluttujen tavoitteiden

saavuttamisen. (Haveri ym. 2009, 541–544; Sørensen 2007.) Muotoillaan siis olosuhteita, joissa verkostot toimivat (Sørensen & Torfing 2009, 246–247). Metahallitsija pystyy samalla vaikuttamaan siihen, millaisissa olosuhteissa ja keiden välillä verkoston sisäistä yhteistyötä tapahtuu. Esimerkiksi perustettaessa kehittämishanketta, voidaan hankkeen strategia ja visio määritellä jo ennen toiminnan käynnistymistä muiden kuin hanketoimijoiden taholta ja päästä siten metahallinnoimaan jo ennakolta tulevaa toimintaa. (Haveri ym. 2009, 541–544; Sørensen 2007.)

Myös instituutioiden muotoilun kautta toteutettava metahallinta tapahtuu etäällä toimijoista. Instituutioiden muotoilun kautta tapahtuva hallinta ei vaadi toteutuakseen metahallitsijan ja toimijan tiivistä yhteistyötä. Muotoilun kautta tapahtuva hallinta puuttuu kuitenkin voimakkaasti verkoston tai itsenäisen instituution toimintaan. (Sørensen 2007.) Liian voimakkaalla puuttumisella metahallitsija voi myös haitata verkoston toimintaa, joten jonkinlaista liikkumavaraa verkostolle olisi kuitenkin jätettävä, jotta sen työ säilyy mielekkäänä (Klijn & Edelenbos 2007, 199–215). Instituutiota muotoilemalla metahallitsija rajaa sitä itsenäistä toimintaympäristöä, jossa verkosto toimii ja vaikuttaa verkoston toiminnan sisältöön toiminnan strategiaa muotoilemalla (Sørensen 2007).

Instituutioiden muotoilun kautta tapahtuva metahallinta on nimenomaan yhteisten tavoitteiden tai yhteisen tarinan kautta tapahtuvaa vaikuttamista. Metahallitsijalle ja hallittavalle syntyy ikään kuin yhteinen hallinnan prosessi. Verkoston toimijoita voidaan motivoida toimintaan esimerkein ja rakentamalla tarina omasta toiminnasta ja toiminnan tavoitteiden toteutumisen kautta syntyvistä tuloksista. (Sørensen 2007.)

4.4.3 Verkostojen edistäminen

Nelikentässä nimettyä verkostojen edistämisen metahallinnan muotoa on kutsuttu myös toiminnan mahdollistamiseksi. Verkostojen edistäminen ja mahdollistaminen tapahtuu läheltä toimijoita, mutta kuitenkin vain rajoitetun puuttumisen kautta. Verkostojen edistämässä metahallitsija edesauttaa verkostoitumista, mutta ei kuitenkaan puutu itsehallintoon. Edistämistä toteutetaan saattamalla yhteen sopivia toimijoita, antamalla hallinnollista tukea jo olemassa oleville verkostoille, toimimalla mahdollisten konfliktien ratkaisussa välittäjänä ja verkoston ja metahallitsijan vuorovaikutusta ylläpitämällä. (Sørensen 2007.)

Verkostojen toiminnan edistämisessä verkoston niin sanotulla päämiehellä, eli esimerkiksi hanketyössä projektipäälliköllä, on suuri rooli, sillä hänen toimintansa vaikuttaa nimenomaan verkoston arkipäiväisen toiminnan jatkuvuuteen. Verkoston kohtaamat ongelmat ja esimerkiksi toimijoiden väliset konfliktit ovat ratkaistavissa aktiivisen päämiehen toiminnan kautta. Metahallinta verkostoja edistämällä tapahtuu aktiivisen toiminnan kautta ja nimenomaan verkoston päämiehen ja metahallitsijan vuorovaikutuksen tuloksena. (Sørensen 2007.) Metahallitsija voi mahdollistaa verkoston toimintaa myös esimerkiksi tarjoamalla verkoston toiminnalle toimitilat omista tiloistaan, jolloin metahallitsijalle syntyy mahdollisuus vaikuttaa verkoston toimintakulttuuriin ja näkemyksiin (Haveri ym. 2009).

4.4.4 Verkostoissa osallistuminen

Metahallinta osallistumalla verkoston toimintaan on läheisin ja rajoittavin metahallinnan muodoista. Metahallitsija on tiiviissä vuorovaikutuksessa hallittavaan ja osallistuu myös verkoston toimijoiden väliseen toimintaan. Metahallitsijan voidaan katsoa siis olevan yksi verkoston toimijoista. Näin läheltä tapahtuva hallinta tarjoaa metahallitsijalle mahdollisuuden nähdä suoraan verkoston toiminnan sisälle ja päästä vaikuttamaan suoraan verkoston toimintaan. Metahallitsija ja verkoston toimijat luovat myös yhteiset päämäärät toiminnalleen, tavoitteista sovitaan siis yhdessä, eikä niitä sanella metahallitsijan toimesta. (Sørensen 2007.)

Verkoston toiminnan edetessä metahallitsijan on mahdollisuus muuttaa toimintaansa ja siirtyä etäämmältä tapahtuvaan hallintaan. Esimerkiksi kun verkostoa ollaan luomassa saatetaan metahallitsijan tavoitteiden toteutumisen kannalta olla hyvä olla läheisessä vuorovaikutuksessa luotavan verkoston kanssa ja myöhemmin, kun toiminta on vakiintunut, siirtyä hallinnoimaan etäämmältä. (Sørensen 2007)

4.5 Metahallinta rakennerahastokehittämisen tarkastelun välineenä

Ennen itse aineiston analyysiin siirtymistä on hyvä pohtia, miten valittu teoria soveltuu tutkittavan aiheen tarkasteluun. Miten metahallinta-näkökulma istuu rakennerahastokehit-

tämisen tutkimiseen? Kuten tässä luvussa aiemmin todettiin, metahallinta on julkisen vallan harjoittamaa verkostojen hallintaa ja siten se soveltuu tutkimuksen perusasetelmaa ajatellen hyvin rakennerahastojen vaikutusten tarkasteluun. Rakennerahastoissa valtaa käyttävät EU, valtio ja maakuntien liitot harjoittavat julkisina organisaatioina juuri metahallinnan mukaisia tietoista ja harkittua verkostojen hallintaa (Kelly 2006).

Rakennerahastot ovat niin hallintansa kuin toiminnankin kannalta hyvin monitahoinen instituutio. Sekä rahoittajia että toimijoita on useilta eri tasoilta ja tahoilta, eikä itse rahastokaan ole yhteneväinen, vaan se muodostuu kahdesta eri osiosta, aluekehitysrahasto EAKR:stä ja sosiaalirahasto ESR:stä. Molemmilla rahastoilla on myös omat erityispiirteensä toiminnan organisoinnin suhteen. Tätä kokonaisuutta olisi haastava tutkia yksilöllisemmän hallinnan teorian kautta.

Koska tavoitteena on tutkia nimenomaan kuntien kehittämistoiminnan kokemia muutoksia ja ulkopuolisen tahon hallinnasta syntyneitä vaikutuksia, tarjoaa metahallinta tähän hyviä hallinnan työkaluja. Metahallinnan työkalujen avulla pystytään myös tutkimaan miten itse hallittava pystyy vaikuttamaan hallintaan.

Rakennerahastojen kohdalla ei voida arvioida vain kansallisen tason hallintaa vaan kokonaisuuden kannalta kansainvälisellä toimijalla eli EU:lla on hyvin suuri merkitys. Metahallinnan teorian mukaisesti valtioiden rajat eivät rajoita metahallinnan vaikuttavuutta, joten myös tämä näkökulma edesauttaa aiheen tutkimista (Sørensen 2007).

Metahallinnasta löytyy tutkittavan aiheen kannalta monia hyviä puolia, mutta toki ongelmiaakin kohtiakin löytyy. Tutkittaessa rakennerahastokehittämisen vaikutuksia kuntakehittämiseen on tarkasteltava myös aihe-alueita, jotka eivät suoranaisesti liity verkostomaiseen toimintaan. Näitä osa-alueita ei tutkimustulosten kannalta voida kuitenkaan jättää tutkimuksen ulkopuolelle ja tutkimusta tehtäessä onkin pohdittava, miten metahallinnan työkalut ylipäättään sopivat aiheen tarkasteluun. Metahallinnan hyvä puoli on kuitenkin sen laaja-alaisuus ja työkalujen monipuolisuus, jolloin hallinnan työkaluja on mahdollista kuitenkin käyttää tässä tutkimuksessa.

5 Rakennerahastojen vaikutukset kuntakehittämiseen

Kaksikymmentä vuotta rakennerahoitusta ja hanketyötä ovat todennäköisesti aiheuttaneet jonkin tasoisia muutoksia kuntakehittämiseen. Ennakko-oletuksina tässä tutkimuksessa on pidetty EU:n ja hanketyön rajaavia vaikutuksia ja epäilty kuntakehittämistä tehtävän muista kuin kunnan omista lähtökohdista. Mutta mikä on todellisuus tämän päivän Suomessa ja miten kunnissa nähdään kuntakehittämisen tila?

Tässä tutkimuksessa aihetta tarkastellaan metahallinnan teorian mukaisesti nimenomaan hallittavan toimijan eli kunnan näkökulmasta. Kunta voidaan nähdä itse myös hallinnoijan eli metahallitsijan roolissa suhteessa muihin hanketoimijoihin, mutta koska tutkimuksessa tarkastellaan nimenomaan kunnan ja kuntakehittäjien kokemia muutoksia EU-jäsenyyden aikana, näkökulma on hallittavassa toimijassa, ei niinkään hallinnoijan roolissa.

5.1 Kuntakehittämisen muutokset EU-jäsenyyden aikana

Peilattaessa suomalaisen kuntakehittämisen historiaa 20 EU-jäsenvuoden ajalta kuntakehittäjät kuvailivat kuntakehittämisessä tapahtunutta muutosta valtavaksi. Syitä kuntakehittämisessä tapahtuneeseen suureen muutokseen on monia, mutta yksi merkittävimmistä on ollut rakennerahastojen tulo kehittämiseen. Ulkopuolisen rahoituksen saaminen on antanut kunnille aivan uusia mahdollisuuksia kehittää alueen toimintaa, jota aiemmin tehtiin pääsääntöisesti omalla rahoituksella. Rahoitus on antanut kuntakehittäjien mukaan tietyillä alueilla jopa niin kovan ”piristysruiskeen”, että kehittämiskohteita saatettiin luoda tyhjästä.

Rakennerahoituksella on pystytty kehittämään sellaisia osa-alueita, joita kunnan omilla resursseilla ei olisi pystytty kehittämään samassa määrin. Kuntakehittäjät mainitsevat esimerkkinä innovaatiopolitiikan, jonka kehittämiseen rakennerahastot ovat tuoneet konkreettisia ”pelimerkkejä”.

Rahoituksen lisäksi toinen toimintaa konkreettisesti muuttanut tekijä on ollut rakennerahoituksen myötä syntynyt uusi toimintamalli, eli hanketyö. Hanketyö perustui verkostoissa toimimiseen ja hankkeita alettiin toteuttaa ajallisesti rajoitettujen projektien kautta. Tämä on ollut kehittämisessä uutta. Koska hankerahoitusta saatiin ulkopuoliselta toimijalta on

hankkeita jouduttu myös suunniteltava tarkemmin ja raportoitava niistä hankerahoittajalle. Kehittämisestä on siis tullut systemaattisempaa. Yhtä tarkkaa suunnitelmallisuutta ei aiemmin oltu jouduttu harjoittamaan, kun rahoitus oli kuntalähtöistä ja perustui siten kunnan omaan rahoitukseen.

”Kunnassahan se on sillä tavalla ohjautunut ja tehnyt systemaattisesti sitä toimintaa ja on sillä lailla niin kun mietitty, että tehdään kaikenlaisia suunnitelmia. On niin kun polkuja ja paljon tehty masterplaneja ja kehittämispolkuja rakennettu sekä paljon tämmösiä strategioita. Että niitä ei todennäköisesti olis tehty, eikä se olis ollu niin systemaattista tämä kehittäminen ilman näitä hankerahoja.”

Hanketyön verkostoja edistävä vaikutus on ollut merkittävää. Syynä on hankerahoituksen perusteeksi on määritelty hankekumppanien löytyminen. Siten hankehallinnoijat, eli EU, valtio ja maakuntien liitot ovat pystyneet edistämään aluetasolla verkostojen syntymistä. Tämä on selvä esimerkki metahallinnan työkalujen käytöstä niin aluekehittämisessä kuin kuntien näkökulmasta kunnissa tapahtuvasta kehittämisestä. Hankehallinnoijien ohjaava vaikutus on siten selvästi näkyvissä.

Verkostojen syntymiselle olennaista on ollut myös poikkihallinnollisen kehittämisotteen toteuttaminen. Kuntakehittäjien mukaan nykyään yksittäisen toimialan tai tulosalueen sisällä tapahtuvaa kehittämistä ei nähdä enää mahdollisena vaan kehittäminen perustuu vuorovaikutukseen muiden organisaation toimijoiden tai ulkopuolisten toimijoiden kanssa. Kehittäminen on kumppanuuksien etsimistä ja löytämistä.

Viimeaikaisimpia muutoksia niin kehittämisessä kuin hanketyössäkin on ollut kunnan roolin muuttuminen hankeverkostoissa. Vielä EU-jäsenyyden alkuaikoina kunnalla oli automaattisesti direktio-oikeus hankkeissa, joissa se oli mukana. Kuntakehittäjät kertoivat direktio-oikeuden vähentyneen ja kunnista tulleen enemmänkin yksi verkostojen toimijoista, jolla ei automaattisesti ole johtoasemaa hankkeessa. Tätä selittää varmasti osaltaan hankkeiden koon kasvaminen niin alueellisesti kuin hanketoimijoiden määrän osalta. Toisaalta voisi olla nähtävissä myös metahallinnan teorian mukainen muutos, jossa verkoston toimijoista kuka tahansa voi olla verkoston johtaja tai hallinnoija. Verkostomaisessa toiminnassa

on tapahtunut siirtymä pois perinteisestä hierarkkisesta johtamismallista kohti verkostoille tyypillistä vapaampaa johtamisotetta.

Kaiken kaikkiaan kehittämisessä tapahtunut muutos on positiivinen. Rakennerahastot ovat tuottaneet hyötyä kehittämiselle ja niiden avulla on saavutettu tuloksia. Rakennerahoituksen merkitystä ei pienennä edes se, että kunnat ovat aina joutuneet itse osallistumaan myös hankerahoitukseen omarahoitusosuuksilla. Rahoitus on saanut kunnat sitoutumaan hankkeisiin ja pohtimaan niiden merkitystä kunnan kehittämisen kannalta. Samalla on panostettu myös hankkeiden jatkuvuuteen, eikä esimerkiksi Stenvallin ja Leponiemen (2012) kuvailemaa ongelmaa hankkeiden irrallisuudesta ole haastateltavien mukaan syntynyt.

Toki niitäkin alueita löytyy, joilla kehittäminen ei ole edennyt yhtä voimakkaasti. Syynä pidetään alueen yhteisymmärryksen puutetta. Jos alueen toimijoiden, niin hanketoimijoiden, kunnan kuin maakunnan liiton toimijoiden kesken löydetään yhteisymmärrys, jonka mukaan kehittämistä lähdetään toteuttamaan ja hankkeita perustamaan, ovat mahdollisuudet eteenpäin menemiselle hyvät.

”Se tavallaan on muuttanu tätä henkisesti ja kulttuurillisesti ja toiminnallisesti todella paljon. Ja positiiviseen suuntaan. Ja se paljolti perustuu siihen, että täällä on aika hyvin löydetty alueellisesti ja maakunnallisesti yhteiset näkemykset. Erityisesti siinä että panostetaan osaamiseen ja innovaatiotoiminnan kehittämiseen, osaksi innovaatiotoimintaa ja kaikkeen siihen liittyvää. Se on ollu semmonen keihäänkärki josta on löytyny maakunnan yksimielisyys, sitä kautta rahaa on siihen ohjattu.”

Toisaalta rakennerahastovaroinakin tehtävään kehittämiseen ovat vaikuttaneet muut kuntakentän ilmiöt. Vaikka rakennerahastovaroin kehittämistä on pystytty viemään huomattavasti eteenpäin, on esimerkiksi kuntarakenneuudistukseen liittynyt selvitystyö vienyt kehittämiseltä voimavaroja.

”Sieltä 2000-luvun alusta on ollu tätä Paras-hanketta ja kuntauudistusta, niin se on vienyt paljon kehittämisvoimavaroja kunnilta kun joka vuosi on ollut jotain suunnitelmaa mitä on pitänyt tehdä. Se on niinkun vieny mun työpanosta 2012–2014, että aina mulla on ollut työn alla jokin suunnitel-

ma ja siihen vastaaminen. Että se on vieny siltä kehittämistoiminnalta mitä sillan EU:n alkuaikoina saatiin vahvasti eteenpäin niin se on nyt saanut takapakkia. Työaika on pitänyt suunnata enemmän tämmösiin selvitä sun muihin.”

Kunnan toimintaympäristö on myös kokenut rakennerahoituksesta johtuvia muutoksia. Toimintaympäristö on laajentunut ja sen osista on tullut kunnan kannalta ehkä jopa merkityksellisempiä kuin aiemmin. Aiemmin kunta saattoi toteuttaa kehittämistä pääsääntöisesti omin voimin, mutta nykyään toiminta perustuu verkostoihin ja kumppanuuksiin. Myöskään valtioiden rajat eivät rajoita kehittämistä, vaan yhteistyökumppaneita voidaan etsiä kansainväliseltä tasolta. Laajoja rakennerahastohankkeita voidaan toteuttaa useammankin kunnan alueella ympäri Suomea ja myös kansainvälisesti. Mahdollistamalla näinkin laajat hankkeet, rakennerahastot ovat edesauttaneet kumppanuussuhteiden syntymistä muidenkin kuin naapurikuntien ja oman alueen toimijoiden kanssa. Kunnan toimintaympäristöksi ei lasketa enää naapurikuntia ja omaa maakuntaa vaan se saattaa ulottua huomattavasti kauemmaksikin. Tätä on edistetty hankehallinnoijien taholta määrittelemällä sääntöjä hankkeiden rahoitukselle.

Toimintaympäristön muutos on vaikuttanut myös kehittämisideoiden syntymiseen. Kehittämisideoita ei nouse enää vain kunnan omasta organisaatiosta vaan kunta voi lähteä mukaan hankkeeseen, jossa alkuperäinen idea on syntynyt jonkun toisen toimijan taholta. Haastateltavien mukaan tärkeintä on kuitenkin muistaa hankekumppanuuspyyntöjen kohdalla, että hanke toteuttaa kunnan omaa strategiaa. Eli pyyntöihin ei vastata myöntävästi ennen kuin hankkeen merkitystä on mietitty oman kunnan tavoitteisiin nähden.

Kahdenkymmenen EU-jäsenyysvuoden aikana on tapahtunut myös yhteiskunnallisia muutoksia, jotka ovat vaikuttaneet kunnan toimintaympäristöön. Merkittävimpana nousee erityisesti Itä-Suomessa voimakkaana nähty rakennemuutos, joka ”kuritti” kuntia hävittämällä alueelta perinteisiä elinkeinoja. Näihin muutoksiin on pystytty osittain reagoimaan rakennerahoituksen avulla. Elinkeinoja korvaamaan on pystytty rakennerahoituksen avulla luomaan esimerkiksi matkailualan hankkeita ja yrityksiä, joiden avulla on pystytty työllistämään alueen asukkaita.

”No se on ainakin meillä muuttunu, kun täällä on karkeesti varmaan 40 % lähteny väestöstä pois. Itä- ja Pohjois-Suomi on tyhjentyny ja teolliset työpaikat on lähtenyt meiltä pois ja sitten justiinsa näillä EAKR-rahoilla ja kaikilla muilla ohjelmarahoilla olaan kehitetty näitä korvaavia elinkeinoja. Meilläkin esimerkkinä matkailua ja muuta, että onhan se iso muutos. Sinällään se on niin kun mahdollistanut, että on pystytty tämmöisiä tekemään. Täällä on niin kun rakennemuutos tämäkin on (kunnan nimi) ollut tämmönen ihan teollinen paikkakunta, mutta nyt ei oo teollisia työpaikkoja ollenkaan, että on tää perus maa- ja metsätalous ja sitten on tää matkailu.”

Metahallinnan työkalujen mukaisesti elinkeinojen kehittymistä on pystytty hankehallinnoiden toimesta ohjaamaan haluttuun suuntaan kehystämällä toimintaa sellaisilla periaatteilla, jotka ovat mahdollistaneet juuri matkailualan hankkeiden ja siten myös yritysten perustamisen alueelle. Tässä merkittävä rooli on ollut sekä maakuntien liitoilla ohjelmakehystä suunniteltaessa että koko alueen yhteisellä ohjelmakehyksellä.

Toinen esimerkki rakennerahastojen elinkeinoja ohjaavasta vaikutuksesta on ollut niin sanotusta teollisuushallipolitiikasta luopuminen. Rahoitusta on alettu ohjata pelkän infrastruktuurin luomisesta kilpailukykytekijöiden kehittämiseen. Pelkät rakenteet eivät enää riitä vaan toimintaa pitää tukea kehittämällä myös muita kilpailukykytekijöitä.

Toimintaympäristön muutoksen takia myös itse rakennerahastojen toiminta on muuttunut. Suomalaiset alueet ovat kehittyneet hyvin EU:n keskiarvoihin verrattuna ja uusien jäsenvaltioiden liittyessä EU:n käsitys heikommassa tilanteessa olevasta alueesta on muuttunut ja siten myös tukisummat ovat pienentyneet. Rahoitusta on Suomessa pienennetty ja samalla tukien myöntämistä on tiukennettu. Rahoituksen väheneminen on pakottanut kunnat entistäkin enemmän yhteistyöhön ja etsimään toisten toimijoiden kanssa yhteisiä intressejä. Samalla toimintaympäristö on kansainvälistynyt ja kunnille on avautunut mahdollisuuksia osallistua kansainvälisiin hankkeisiin hanketoimijoina.

Myös kuntalaisten kannalta rakennerahastovaroin tehtävällä kehittämisellä on ollut vaikutuksia. Hankkeilla on pystytty työllistämään, mutta tuomaan myös EU:n vaikutuksia lähemmäs kuntalaisia.

”EU on niin etäällä tavallaan yleensä kuntalaisista ja normaaliasukkaisista niin tällaset, hienot asiat millä on pystytty entisöimään vanhoja rakennuksia, saamaan ne kulttuuri- ja matkailukäyttöön ja lisäämään työpaikkoja siin yhistyy oikeestaan kaikki positiiviset asiat eli vanhan rakennuskannan suojelu, kulttuurin edistäminen ja työpaikkojen luominen, niin siin on tapa myöskin EU:lle tuoda, lähemmäks se konkreettinen hyvä, mitä EU:sta voi ihan kuntalaistasollakin aistia ja nähdä sitten, kun se yleensä on vaan sitä hallinnon jargonia ja vaikeesti lähestyttävää.”

Vaikka kuntalaisia sinänsä ei voida ajatella kunnan toimintaympäristön osana vaan pikemminkin toimijoina, on tämä huomio rakennerahoituksen merkityksellisyydestä tarpeen nostaa esille.

5.2 Kehittämistavoitteiden asettaminen

Kunta asettaa kehittämistavoitteitaan ensisijaisesti strategiassaan. Tällöin pohditaan millaisia päämääriä kohti ja millaisin keinoin seuraavina vuosina toimintaa toteutetaan? Kuntakehittäjät myöntävät rakennerahoituksella olleen suuri merkitys kuntien kehittämisen kannalta. Voidaanko siis olettaa että strategiatyössä pohdittaisiin kehittämistä myös rakennerahastojen ja rahoitusperiaatteiden kannalta?

Rakennerahastojen vaikutus kuntien strategiatyöhön ei nouse erityisesti esille. Haastateltujen mukaan strategia tehdään toteuttamaan kunnan omia tavoitteita ja strategiatyö lähtee kunnan vahvasta oman tahdon ilmaisusta. Strategian suunnittelu lähtee paikallisen kontekstin tarkastelusta, megatrendien huomioimisesta ja toimintaympäristön muutostekijöiden tarkastelusta. Esimerkiksi rakennerahastojen kautta tulevia EU-linjauksia pidetään pikemminkin alisteisina omille suunnitelmille kuin päinvastoin.

”Totta kai kunnalla, kaupungilla, pitää olla vahva oma tahto joka sitten kirjataan strategiassa ulos. Eli kaikki lähtee siitä omasta tavoitteenasettelusta. Ja kyllä me ollaan ainakin hyvin selkeästi ja vahvasti linjattu tavoit-

teita ja sitten toteutettu, ja pyritty vaikuttamaan että muutkin ikään kun toteuttaa meidän tavoitteita. Eli kyllä me ollaan se tahtotila määritelty ja sen mukaan toimitaan. Ja se on myös tuonu tuloksia. Ei sitä tahtotilaa ei voi ulkoistaa, eikä, että joko on tai ei ole. Ja strategian tavoitteellisuuden tärkeys on mitä keskeisintä.”

”Ei, kyllä se lähtee ihan meidän valtuuston määrittelemästä tahtotilasta ja sitä tahtotilaa lähdetään tarkastelemaan, toki toimintaympäristössä tapahtuvien muutosten ja mahdollisuuksien kautta. Mutta ei me nyt lähdetä mistään rakennerahastodokumenteista eikä välttämättä EU:n tämmöisistä kestävän kasvun ja hyvinvoinnin ohjelmista, vaan kyllä me lähdetään katsomaan tätä paikallista kontekstia, mutta toki me huomioidaan siinä sitten tämmöisten megatrendien tuomat mahdollisuudet. Mutta ei niin, että, se on tavallaan se oma tahtotila ja toimintaympäristö niin sille nää ovat alisteisia nää EU-linjaukset. Ei niin päin, että EU-linjausten kautta lähdetään katsomaan, vaan että oman ympäristön kautta kun kuitenkin toimitaan täällä kuntamaailmassa.”

Haastattelemieni kuntakehittäjien näkemykset poikkesivat Rantaman (2002) väitöskirjassaan esittämästä näkemyksestä, jonka mukaan omaehtoinen kehittämistyö olisi kunnissa vaarantunut tai ainakin heikentynyt, kun kehittämistyön tukena käytetään rakennerahastojen rahoitusta. Yhtenä syynä näkemyseroon voidaan pitää rakennerahoituksen pienentymistä jäsenyyden alkuvuosista. Kun rahoitus on pienentynyt, myös sen vaikutukset ovat vähentyneet. Silti haastattelemieni kuntakehittäjien näkemys kuntalähtöisestä tavoitteiden asettelusta oli hyvin vahva. Olisiko vain rahamäärän pienentyminen vaikuttanut mielipiteisiin näin voimakkaasti?

Näkemyseroa selittänee myös se, että Rantaman väitöskirjassa on haastateltu myös muilta sektoreilta tulevia hanketoimijoita. Haastattelemieni kuntakehittäjien mukaan muilta sektoreilta tulevien hanketoimijoiden joukossa on nähtävillä myös hankelähtöistä toimintaa, jolloin hankkeita perustetaan sen mukaisesti mihin ulkoista rahoitusta on saatavilla. Kunta taas lähtee hankkeisiin mukaan, jos ne palvelevat kunnan omia strategisia tarpeita. Kuntalähtöisestä kehittämistavoitteiden asettelusta kertovat myös seuraavat toteamukset.

”Meillä ei oo silleen tarpeen virkamiehillä tai muilla keksiä sitä hanketta. Tarkoittaa sitä että meille tulee itette lissää työtä, jos keksimällä keksitään hankkeita. Mutta sitten tulloo tämä järjestökenttä. Siellä saattaa olla, että se painottuu oman koneiston pyörittämiseen jos siellä on projekti-asiantuntijoita, että luetaan ohjelma-asiakirjaa, että mihin olis mahdollista saada sitä rahaa. Kunta puolella ei oo semmosta tarvetta kun ihmisillä on virat ja sun muut. Mutta tuolla järjestökentällä ja kehittämisorganisaatioissa saattaa olla painetta kun on, että tietty määrä ja pitää olla ja niin sitten on katsotaan missä sattuu semmoisia hankkeita missä näyttää niinkun rahaa olevan tulossa.”

”Kyl me täällä on linjattu se et ei me lähdetä, jonkun rahojen perässä juosta, jos jotain rahaa on tarjolla. Vaan se et, meil pitää olla se joku tietty tarve ja näkökulma asiaan mitä me halutaan kehittää. Sit sen jälkeen me lähetään katsomaan et mitä mahdollisuuksii on sitä rahottaa sit jollain toiminnal.”

Koska kehittäminen tapahtuu verkostoissa, joissa kunnalla ei ole enää määräävää asemaa, nähdään ensiarvoisen tärkeänä viestiä kunnan tavoitteista alueen muille toimijoille ja saada muutkin toimijat tavoittelemaan kunnan kanssa samoja päämääriä. Kunnan on viestittävä toimijoille mitä kunta toiminnalta haluaa. Kun tavoitteet on ilmaistu tarpeeksi vahvasti uskotaan sen myös vaikuttavan hanketoimijoiden tekemiin esityksiin ja sitä kautta suuntaavan alueen kehittämistä kunnan toivomaan suuntaan.

Jos kunnan tavoitteiden asettelu tapahtuu omaehtoisesti, mikä on tilanne maakunnan tason tavoitteiden asettelussa? Pystyvätkö kunnat vaikuttamaan niihin? Kuntakehittäjien mukaan aktiivinen viestintä ja hyvät vuorovaikutussuhteet maakunnan liittoon ovat keinoja vaikuttaa maakunnan tason tavoitteiden asetteluun. Maakunnan strategiassa asetetut tavoitteet toimivat usein pohjana myös rakennerahastojen ohjelmakehityksien tavoitteiden asettelulle.

Jos keskuskaupungin ja kehyskuntien vaikutusmahdollisuuksia verrataan, keskuskaupunki näyttäisi olevan ensisijaisessa asemassa. Keskuskaupungin ja maakunnan liiton keskusteluyhteys on kuntakehittäjien mukaan tiiviimpi kuin muiden kuntien kohdalla. Keskuskaupunki toimii myös eräänlaisena tiedon tuottajana maakuntaan päin parempien resurssiensa ja

asiantuntijajoukon takia. Keskuskaupungin on siten helpompi saada viestittyä omia tavoitteitaan maakunnan liittoon päin ja saada siten nostettua myös omia tavoitteita maakunnalliseksi ja osaksi rakennerahasto-ohjelmia. Erityisen tiivis keskuskaupungin ja maakunnan liiton yhteys on erityisesti silloin, kun maakuntaan kuuluu keskuskaupungin lisäksi vain pienempiä kehyskuntia eikä kilpailuasetelmaa toisen vahvan kaupungin kanssa ole.

Metahallinnan kannalta voidaankin ajatella, että metahallinnan hallinnoiva rooli suhteessa keskuskaupunkeihin on pienempi kuin kehyskuntiin. Jos keskuskaupunki saa omia tavoitteitaan läpi rakennerahasto-ohjelmiin, ei metahallinnan vaikutus ole yhtä paljon näkyvillä.

5.3 Rakennerahastorahoituksen tuomat rajoitteet ja mahdollisuudet

Jos rakennerahasto-ohjelmilla ei myönnetty olevan vaikutusta kehittämistavoitteiden asetteleluun, mistä mahdolliset rajaavat vaikutukset voivat syntyä? Jos ohjelmakausien sisältö ei vastaa kunnan tavoitteita, rakennerahoitusta ei pystytä hyödyntämään. Tämä ensisijaisesti rajaa kuntakehittämistä. Toiseksi rajaavia vaikutuksia voi olla näkyvillä itse konkreettisesti kehittämistoiminnassa eli hanketyössä. Rahoituksen määrä voi rajata kehittämistä tarjoamalla mahdollisuuksia vain lyhytkestoisin hankkeisiin tai hankebyrokratia saattaa olla niin kuormittavaa, että hankkeisiin ei haluta edes lähteä.

Rakennerahastojen rajaavan vaikutuksen kokemisessa on eroja. Keskuskaupungeissa ei koeta rakennerahastorahoituksella olevan niin paljon rajaavaa vaikutusta kuin muissa kunnissa. Syitä tähän on muutamia. Ensinnäkin keskuskaupunkien mahdollisuudet vaikuttaa ohjelmakausien sisältöihin ovat paremmat. Keskusteluyhteydet maakunnan liiton ja keskuskaupungin välillä ovat tiiviimmät ja keskuskaupungit toimivat maakunnan liiton asiantuntijaorganisaationa, jolloin keskuskaupungin omia tavoitteita on helpompi saada myös maakunnallisiksi tavoitteiksi.

Toiseksi keskuskaupungilla on enemmän resursseja, eivätkä ne ole kehittämisen osalta niin sidottuja ulkopuoliseen rahoitukseen kuin muut kunnat. Kuten Kull (2008) toteaa, pienempien kuntien kannalta alkupääoman saanti saattaa muodostua ongelmaksi, kun hankerahoitusta maksetaan takautuvasti. Tämä ei ole kuitenkaan niin ongelmallista kuntakentällä kuin se on esimerkiksi kolmannelta sektorilta tulevien hanketoimijoiden joukossa.

Kolmanneksi keskuskaupungilta saattaa löytyä enemmän hankeosaamista, jolloin on parempi mahdollisuus osallistua myös kansainvälisiin hankehakuihin ja hyödyntää nykyisiä entistä laajempia hankkeita paremmin. Muut kunnat ovat joutuneet turvautumaan maakunnan liiton hankeosaamiseen päästäkseen kansainvälisiin hankkeisiin mukaan. Tällöin kunta on tullut riippuvaiseksi maakunnan liitosta ja sen tahdosta osallistua kunnalle merkittäviin hankkeisiin. Jos yksittäiset kunnat haluaisivat mukaan kansainvälisiin hankkeisiin ja verkostoihin, mutta maakunnan liiton strategia ei tue kyseiseen aihealueeseen panostamista, on yksittäisen kunnan on hyvin vaikea päästä eteenpäin jos hankeosaamista puuttuu oman organisaation sisältä.

”Mitä osaamista on päästä näihin kansainvälisiin hankkeisiin mukaan että, niitähän pitäis rahoja pystyä myöskin, siellähän on tällasia, kehittämisrahoja jotka haetaan suoraan sitten, sieltä onko ne nyt sitten Brysselissä vai missä mitäkin asioita hoidetaan. Mutta se tietenkin että, se osaaminen ei sitten oo kovin hyvää että sittenhän me joudutaan turvautumaan tietenkin, tällasiin maakuntien liittoihin ja tällasiin organisaatioihin, jolla on tätä osaamista.”

Rajaavien vaikutusten näkymisessä on alueiden välillä eroja. Esimerkiksi Itä-Suomessa koettiin alueen kuntien painivan hyvin samankaltaisten ongelmien kanssa, joten ohjelmakohdistusten sisällöt on ollut helpompi liittää kaikkia koskeviin ongelmiin. Rajaamisen sijaan hankekausien teemaohjelmat on pikemminkin koettu mahdollistaviksi kuin toimintaa rajaaviksi. Teemaohjelmien takia kehittämisestä on tullut haastateltavan mukaan myös aiempaa systemaattisempaa. Toisaalta esimerkiksi Etelä-Suomen alueella EAKR-aluekehitysrahaa on ollut alueen hyvän kehitystason takia vain vähän saatavilla, joten vaikka kiinnostavia hankkeita tai verkostoja on muilla alueilla ollut, niihin ei ole ollut mahdollista osallistua oman alueen vähäisen rahoituksen takia. Siten alueen kuntien kehittämistä on rajattu.

Viimeisimmillä hankekausilla rahoituksen määrä on kokoajan pienentynyt. Hankeohjelmista toivottiinkin jatkossa enemmän ylätasoon ohjelmia yksityiskohtiin keskittymisen ja hanke-työn hallinnoinnin tarkan määrittelyn sijaan. Ylätasoon käsite voisi olla esimerkiksi hankkeiden työllistävien vaikutusten korostaminen.

Haastatteluissa nousi esille rakennerahastojen lisäarvoa tuottava vaikutus. Haastateltujen mukaan kuntia ei olisi pystytty kehittämään samassa määrin ja yhtä nopeasti ilman rakennerahoitusta.

”No kyl, nimenomaan toi EU -rahotus on tuonu, valtavan hienosti, myöskin investointeihin rahoitusmahdollisuuksia eli meiän kaupungin, kehittäminen ois ollu huomattavasti hitaampaa jos näitä, rakennerahastovaroja ei olis ollu käytettävissä. ”

Vaikutusta korostettiin sekä keskuskaupungeissa että muissa kunnissa, mutta erityisesti muissa kunnissa mahdollistava vaikutus nousi esille. Keskuskaupungeissa hankeraha on nähty enemmänkin mahdollistajana toimenpiteille, jotka olisi todennäköisesti tehty muutenkin, mutta hankerahan avulla toiminnot on voitu toteuttaa nopeammin tai hankeraha on mahdollistanut asiantuntijapalvelun hankintaa ja laajentanut suunnittelua sekä valmistelua. Tämä kertonee keskuskaupunkien paremmista mahdollisuuksista toteuttaa kehittämistoimintaa myös omin resurssein, muissa kunnissa ulkopuolisella rahoituksella on ollut suurempi resursseja lisäävä vaikutus.

Rakennerahastojen käyttö on tarjonnut mahdollisuuksia uusien kehittämisavausten toteuttamiseen ja kuntakehittäjien mukaan rakennerahastoilla on pystytty tuottamaan lisäarvoa kuntakehittämiseen. Rahastot ovat siis mahdollistaneet erityisesti uusien aihealueiden kehittämisen. Rakennerahoituksella on siten ollut erityisesti kehitystä edistävä vaikutus ja uusiin avauksiin on voitu ryhtyä jopa aiemmin kuin on suunniteltu.

Vaikutusten korostettiin olleen sitä parempia mitä paremmin kunnassa on tunnistettu oma tahtotila ja toteutettu kehittämistä sen mukaisesti. Lumijärvi (2012) yhtyy kuntakehittäjien kantaan: jotta hankkeista tuleva hyöty olisi suurin, tulee kehittämishankkeiden toteuttaa strategiaa. Kunnan kehittäminen muodostuu tällöin yhtenevästä kokonaisuudesta ja harha-askelilta vältytään helpommin. Tällöin myös tietoa kunnan omasta tahtotilasta ja tavoitteista on helpompi viestiä muille toimijoille ja saada omia tavoitteita läpi maakunnallisesti. Tällöin pystytään myös vaikuttamaan metahallinnan kehystävään vaikutukseen kun omia tavoitteita on löytynyt myös toteutettavasta ohjelmakehyksestä.

Jälleen on nähtävillä myös aluekohtaisia eroja. Koska Etelä-Suomen ja Länsi-Suomen alueelle rahoitusta on kohdistettu vähemmän kuin Itä-Suomen alueelle, arvellaan Etelä- ja Länsi-Suomessa rahoituksen saamisen olleen tiukemmin rajattua.

”Verrattuna Itä-Suomeen ja Pohjois-Suomeen, ollaanhan nyt tietysti olennaisesti heikommassa lähtökohdissa. Mutta sanotaanko että me ollaan sopivissa lähtökohdissa siinä mielessä, että me ollaan toisaalta saatu rahoitusta ja toisaalta meidän on pitänyt itse panostaa. Eli me ei olla saatu helppoa rahaa, vaan me on saatu työtä tehdä sen oman rahoitusosuuden hankkimiseksi, saamiseksi. Ja toisaalta myös hyödyntää niitä 50 prosenttia, tai mitä se kulloinkin on se toinen rahoitusosuus. Ei se helppoa ole ollut, mutta on pystytty taiteilemaan aika hyvin siinä kokonaisuuden keskeillä.”

Olisiko Etelä- ja Länsi-Suomen alueilla siten näkyvissä metahallinnan voimakkaampi resursseilla ja periaatteilla kehystävä vaikutus, kun rahoituksen määrää on säädelty tiukemmin?

Toisaalta myönnetään, että hankerahoitusta ei aina ole käytetty vain uusien ideoiden edistämiseen vaan hyvää hankeideaa on saatettu käyttää useamminkin ja jalostaa sitä eteenpäin.

”Kyllähän siinä pikkasen semmosta monistamisen makua on ollu. Et kun hyvä idea on keksitty niin sitä on monistettu pikkusen erityyppisenä uusiksi ja pyöritetty sitä vakiintunutta toimintaa sillä monistusperiaatteella silleen, että pientä viilausta siihen alkuperäiseen ideaan ja vähän niinkun keisarin uudet vaatteet. Vähän on välillä jotkut haasteet haikahtanu vähän tän tyyppiseltä sillon ollaan vähän vika suunnassa kun niin kun mä tässä sanoinakin niin pitää löytää niitä uusia malleja ja uusia ideoita ja pyrkiä löytämään ne toimijat jotka tekis ja et se idea lähtisi niinkun kantamaan.”

Tämän ilmiö kertonee myös hanketyön pitkästä kestosta. Kahdenkymmenen vuoden aikana jokaista hanketta ei ole luonnollisesti voitu perustaa täysin uudelle idealle, vaan kopiointia-

kin on varmasti tapahtunut. Pääsääntöisesti rakennerahoitus on kuitenkin täyttänyt tehtävänsä uutta toimintaa luovana instituutiona.

5.4 Kunnan vaikutusmahdollisuudet rakennerahasto-ohjelmien sisältöön

Jotta kuntakehittäminen säilyisi omaehtoisena, olisi kunnan pystyttävä vaikuttamaan rakennerahastoprosessiin. Prosessiin vaikuttaminen voidaan nähdä myös metahallinnan vaikutuksiin vastaamisena. Kun prosessiin pystytään vaikuttamaan ja viemään sitä omien tavoitteiden suuntaan, metahallinnan ohjaava vaikutus ei nouse niin hallitsevaksi.

Ensisijainen vaikuttamiskeino on vaikuttaa rakennerahasto-ohjelmien suunnitteluun. Jankila toteaa, että kuntatason toimijoilla on mahdollisuus vaikuttaa ohjelmatyön sisältöön, mutta vaikuttaminen tapahtuu lähinnä ohjelmakehysten kommentointina (2008, 189–204). Tätä ei koeta niinkään ongelmalliseksi, sillä vaikuttaminen tapahtuu pikemminkin pitkäjänteisen vuorovaikutuksen kautta kuin yksittäisillä kommenttikierroksilla. Esimerkiksi mukanaolo maakunnan strategiatyössä on tärkeää, sillä maakunnan strategia ohjaa pitkälti myös aluetason kehittämissuunnitelmien tekoa. Kunnilla on oltava hyvät vuorovaikutusyhteydet alueen muihin toimijoihin, kuten maakunnan liittoon, ELY -keskukseen ja toisiin kuntiin, jotta vaikuttaminen olisi mahdollista. Kunnan on niin sanotusti lobattava omien ideoidensa puolesta vuodesta toiseen, jotta omat päämäärät saataisiin ohjelmakehyksiin asti. Kun samojen suurten kehittämislinjojen puolesta tehdään työtä vuodesta toiseen eri, foorumeilla voidaan kunnan omia tavoitteita saada yhteisiksi aluetason tavoitteiksi. Tämä vaatii omien tavoitteiden selkeää strategista asettelua ja pitkäjänteistä työtä.

Vaikutusmahdollisuuksissa on toki kuntien välisiä eroja. Siinä missä keskuskaupungeissa vaikutustyö nähdään arkipäiväisinä yhteyksinä, muissa kunnissa painotetaan oman aktiivisuuden merkitystä. Aktiiviseen viestintään on muissa kunnissa panostettava, jotta vaikutusmahdollisuuksia olisi. Syynä tähän eroavaisuuteen on jälleen keskuskaupungin merkitys maakunnalle.

”Meillä on tiivis vuoropuhelu, käymme neuvotteluja ja keskusteluja maakuntaliiton ja ELY -keskuksen kanssa. Maakuntaliitto on tässä tietysti ihan avainroolissa. Mä en nää tuossa kyllä ongelmaa, pystytään vaikut-

tamaan ja niitä meidän omia painotuksia saamaan läpi sinne. Tää on ihan arkipäiväistä yhteistyötä.”

*”No ihmisiä sielläkin on, ihmisiä jotka elää tällä samalla alueella ja kuulee samaa informaatiota, ollaan samoissa kokouksissa. Kyllä ne henkilöiden kautta menee nekin asiat ja se on semmonen win-win-tilanne. Ei siinä tietystikään, vähän ehkä liioittelen sitä, ei se ole mitään yksipuolista. Niin ku sanoin ni valtiollinen, kansallinen aluekehittäminen, kansalliset kehittämisohjelmat, ne on tavattoman isoja asioita ja linjauksia jotka totta kai vaikuttaa sinne meidän omaan päätöksentekoon. Se on vuorovai-
kutteista ihmisten kautta tapahtuvaa jatkuvaa kehitystyötä. Se on taval-
laan se lähes jokapäiväinen yhdessä kokoustaminen. Vuositolkulla samo-
jen ihmisten kanssa istutaan ja viedään asioita eteenpäin. Se on se mikä
tuottaa tuloksia. On kynnykset organisaatioiden välillä tosi matalat. Ja si-
tä kautta päästään yhdessä eteenpäin.”*

Rahoituksen kiristyminen on osaltaan heikentänyt kuntien vaikutusmahdollisuuksia. Kun rahoitusta myönnetään vähemmän ja entistä laajempiin hankkeisiin, pyritään myös alueen toimijoilta hakemaan entistä yhtenäisempää linjaa kehittämiseen. Yhteneväisen aluekehittämisen näkökulmasta olisi kehittäjien mielestä parempi, jos rahan jakajatahoja olisi vähemmän. Jos rahoitusta jaettaisiin keskitetyemmin esimerkiksi yhden toimijan toimesta, toimenpideohjelmista olisi helpompi tehdä yhteneviä.

5.5 Aluetason yhteistyöllä kumppanit tietoisiksi omista tavoitteista

Rakennerahastojen kohdalla aluetason organisaatioiden yhteistyöllä on suuri merkitys. Hankerahoitusta myöntävät maakuntien liitot ja ELY -keskukset koordinoivat hankerahoitusta, mutta saattavat samalla osallistua myös itse hanketyöhön hanketoimijoina. Millaiset yhteydet kunnilla ja maakuntien liitoilla sekä ELY -keskuksilla on?

Rakennerahoituksen problematiikkaa Saksassa ja Suomessa tutkinut Kull (2008) arvioi tutkimuksessaan Saksassa hankeprosesseista päättävien alue- ja valtiontason päättäjien olevan liian kaukana paikallistason ongelmista, että he pystyisivät rakennerahastojen avulla

suuntaamaan tukea kuntatason toimintaan. Suomessa arvioitiin tilanteen olevan parempi. Haastateltavieni mukaan maakunnan tasolla ja ELY -keskuksissa tiedetään hyvin millaisia kehittämistavoitteita kunnissa tavoitellaan, mutta kuntien on kuitenkin huolehdittava, että viestiyhteydet säilyvät hyvinä, jotta tietoisuus ELY -keskuksissa ja maakuntien liitoissa säilyy. Keskusteluyhteys on pidettävä tiiviinä, jotta tavoitteet ovat kaikilla tahoilla selvinä.

Alueellisista toimijoista kunnissa koetaan läheisimmäksi maakuntien liitot. Maakuntien liittojen kanssa ei synny kilpailuasemaa vaan erityisesti keskuskaupungit toimivat pikemminkin asiantuntijaorganisaatioina maakunnan liittoihin päin. Maakuntien liitoissa työntekijäresurssit jäävät pienemmiksi kuin kunnissa ja siten kunnista tuleva asiantuntijuus korostuu. Metahallinnan kannalta voidaan nähdä, että kunnilla on asiantuntijuutensa kautta mahdollisuus vaikuttaa maakunnan liiton taholta tulevaan metahallintaan. Vaikuttaminen on jälleen ei niinkään itse metahallitsijana toimimista vaan asiantuntijuuden kautta hallintaa ohjaavaa.

Maakunnan liiton kanssa vuorovaikutuksen kuvataan olevan hyvää ja tiivistä. Oli kuitenkin huomattavissa, että keskuskaupunkien näkemyksiä ja kantoja kuullaan ehkä vieläkin ”tarkemmalla korvalla” kuin muiden kuntien. Muut kunnat joutuvat tekemään enemmän työtä kuulluksi tulemisen eteen.

Yhteistyötä ELY -keskusten kanssa ei koettu yhtä mutkattomaksi kuin maakuntien liittojen kanssa toimimista. Syiksi tähän arveltiin kilpailua aluekehittäjän asemasta. Aluekehittämislaki määrittelee, että vastuu aluekehittämisestä on kunnilla yhteistyössä valtion kanssa (L1651/2009, §5) eli päävastuullista ei ole määriteltä. Aikaisemmin ELY -keskus oli nykyistä vielä enemmän erillään kunnan toiminnasta, omana valtion sektorinaan. Ehkä tästäkin syystä kuntakehittäjät näkevät maakuntien liitot ELY -keskuksia läheisempinä toimijoina.

”Kyllä se toimii, mutta täytyy kyllä rehellisesti sanoa, että kyllä se paremmin tuo yhteistyö, että se on niinkun persoona kohtaista, me ollaan jotenkin totuttu, että kyllä ite antaisin mieluummin nämä EAKR-rahautuonne maakunnan liitoille, että ne käyttelis. Me ollaan totuttu siellä toimimaan, että pikkasen on se aina se kissa-hiiri leikki kunta/valtion orga-

nisaatio niin ne vähän semmosta niinkun että kuka on kuka ja siinä tulee semmosta eipäs-juupas viisastelua.”

ELY -keskustenkin kohdalla keskuskaupungeissa vuorovaikutus nähdään arkipäiväisenä yhteydenpitona, kun taas muissa kunnissa korostetaan oman aktiivisuuden merkitystä. Kunnalle tärkeistä hankkeista on pidettävä sidosryhmät tietoisina ja viestittävä jatkuvasti mitä toimintoja on käynnissä ja mikä on tärkeää. Aktiivisella viestinnällä ja vuorovaikutuksen ylläpidolla voidaan pyrkiä vaikuttamaan myös metahallinnan ohjaavaan vaikutukseen.

Maakunnan kannalta merkitykselliset hankkeet käsitellään myös maakunnan yhteistyöryhmässä ja yhteistyöryhmän sihteeristö osallistuu koko hankekannan arviointiin. Mitä mieltä kuntakehittäjät ovat yhteistyöryhmien toiminnasta? Hanketyön kannalta myös yhteistyöllä toisten kuntien kanssa on suuri merkitys. Millaisena kuntakehittäjille näyttäytyy yhteistyö toisten kuntien kanssa?

5.5.1 Maakunnan yhteistyöryhmät

Rakennerahastoprosessin hankepäätösten kohdalla maakunnan yhteistyöryhmillä on suuri merkitys, sillä ryhmät tekevät lopulliset päätökset siitä, mille hankkeille rahoitusta myönnetään. Yhteistyöryhmien jäseniltä toivotaan mahdollisimman laaja-alaista näkemystä kuntakehittämiseen. Näkemyksen ei pitäisi perustua vain oman taustaorganisaation pyrkimyksiin vaan rahoitettavalla hankkeella pitäisi olla merkitystä niin alueellisesti kuin paikallisestikin.

Maakunnan yhteistyöryhmien kokoonpano aiheutti pohdintaa. Kunnat ja maakunnat nähtiin aluekehitysyksikköinä, joille yhteistyöryhmien jäsenyyden pitäisi painottua. Kuntien edustajina yhteistyöryhmissä toimivat poliittiset päättäjät. Haastateltavat epäilivät myös muualta tulevien yhteistyöryhmän jäsenten tietämyksen tasoa kuntakehittämisestä. Eräällä alueella MYR:n asiantuntijajäseniksi oli otettu virkamiehiä alueen kunnista vahvistamaan ryhmän asiantuntijuutta. Kuntakehittäjien mukaan yhteistyöryhmän kokouksissa on mukana henkilöitä, joille kokous on ainoa kiinnekohta EU-ohjelmiin ja rakennerahastokysymyksiin. Onko ryhmillä tällaisella kokoonpanolla edellytykset tehdä alueen ja paikallistason kehittämisen kannalta oikeita päätöksiä?

”Kyllähän se kun kunnat on aluekehitysyksikköjä ja kaikkia muita niin tää on pikkasen, siellä on sitten semmosta porukkaa, jotka ei oo tällee kehittämistyössä niin ne on vähän niinkun semmosia sivusta seuraajia. Osa on ihan pihalla käytännöstä, että kyllä se tavallaan on maakunnan liitto ja kunnat niitä kehittämissyksikköjä tai yritykset, että kyllä se sinne tietysti pitäis painottua, kun ne tekee kumminkin sitä työtä. Tavallaan siellä on semmosta porukkaa niissä pyörii, joilla ei oo kehittämistyöstä välttämättä niinkun minkäänlaista kokemusta sillä 70 prosentilla. Tavallaan muodollisesti päätöksiä on tekemässä tavallaan niinkun edunsaajat kun on kaikkee järjestökenttää sun muuta, että tavallaan niinkun liian kaukaa haettu yhteys siihen kehittämistoimintaan. Pitäis lähempää hakea se yhteys. Toisaalta niistä ei niin hyötyä tai haittaakaan kun on ne valmistelijat.”

Toisaalta myöskään kuntavirkamiesten osallistumista itse ryhmien päätöksentekoon ei nähty mahdollisena. Yhteistyöryhmän käsiteltävänä on paljon hankkeita, joissa kunta on itse mukana osarahoittajana ja jopa itse toteuttajana. Kunnan virkamiesedustajat saattaisivat joutua jääväämään itsensä useista päätöksistä, jos virkamiehiä otettaisiin ryhmään päätöksentekijöiksi. Olisiko oikea ratkaisu siis ottaa kunnista virkamiehiä ja asiantuntijoita vahvistamaan ryhmän asiantuntijuutta? Haastateltujen mukaan tilanne on parempi, jos alueen rahoittajien kesken tapahtuu vuoropuhelua ja hankkeita pystytään arvioimaan yhdessä jo etukäteen kaikkien rahoittajien, ei vaan maakunnan yhteistyöryhmän, kesken.

5.5.2 Kuntien välinen yhteistyö

Kuntien välisessä yhteistyössä on nähtävissä aluekohtaisia eroja. Toisilla alueilla yhteistyö toimii keskustaajungin ja muiden kuntien välillä hyvin, mutta toisilla on nähtävillä yhteen-törmäyksiä. Rakennerrahastokehittämiseen vaikuttaa osalla alueista voimakkaasti rakenne-rahastoihin kuulumattomia tekijöitä, jotka haittaavat rakennerrahastokehittämistä.

”Se yhteistyö, kun puhutaan kehittämisestä, elinkeinopoliittisesta yhteis-työstä, osaamisinnovaatiopoliittisista yhteistyöstä. Kaiken sen ylittää pelko kuntaliitoksista. Eli tavallaan kun tää kuntarakennepoliittikka on tavat-toman suuri häiriötekijä tässä kuntayhteistyössä. Se ylittää kaikki järjen-

kin rajat. Se no hyvinkin halvaantuneessa tilassa ollu vuosikausia, kun aina esille nousee kysymys kuntarakenteen uudistamisesta. Naapurikunnissa pelätään sitä, että jos se tekee pitkälle menevää yhteistyötä, niin sit me voidaan tulkita että oisko tässä kuntaliitoksen paikka. Halutaan osottaakin sitä erillisyyttä ja omalinjaisuutta, se on ollu tavattoman suuri vahinko, joka harmittaa itteä. ”

”Naapurikunnat pystyvät maksimissaan useimmiten vain suoriutumaan, eivät kehittämään. Siellä ei oo kehittäjäorganisaatiota, siellä on kehittäjäihmisiä vaan yks tai kaks, elinkeinohenkilö tai joku muu. Ei sillä voimavaroilla paljo kehitetä. Ja sitten ku yhteistyöhön ei oikein tahdota taipua, niin se on hankalaa, se on surullinen tarina mikä tässä on korostunut viime vuosina. Tää kuntarakennekeskustelu on, varmaan siinä on kaikki osapuolet syyllisiä. Mutta se on nyt tällä hetkellä, se tilanne on se. Käytännössä tämmönen eriytymiskehitys on erittäin vahvaa Suomen sisällä. Suurimmat kaupunkikeskukset menevät omia latujansa, ja naapurikunnat sitten, kuntaliitoksia peläten, ovat omissa poteroissansa. ”

Metahallinnan näkökulmasta työkaluista verkostojen edistäminen on tältä osin epäonnistunut. Kun kuntien väliseen yhteistyöhön tulee häiriötekijöitä, ei tavoiteltuja hyötyjä saavuteta metahallitsijankaan taholta. Myös kuntakehittäminen kärsii, kun halukkaiden yhteistyökumppanien määrä vähenee.

Toisaalta taas osa pienemmistä kunnista haluaisi tehdä yhteistyötä, jotta kuntarakenteita ei tarvitsisi muuttaa. Toisaalta irtiottojakin sattuu, esimerkiksi eräs keskustaajungista tullut haastateltu kertoi, että kun keskustaajungin järjestämältä elinkeinoasiamieheltä ei riittänyt kehyskunnan mielestä tarpeeksi resursseja kehyskunnille niin kehyskunnat palkkasivat omia elinkeinoasiamiehiään vastoin yhdessä sovittua keskittämistä. Kuntien välisen yhteistyön dynamiikka riippuu paljolti maakunnan kuntarakenteesta. Jos alueella on esimerkiksi keskustaajungin kanssa kilpaileva toinen vahva kaupunki, erimielisyyksiä saattaa syntyä enemmän kuin jos kehyskunnat ovat pienempiä ja maaseutumaisia.

5.6 Hankepohjaisen kehittämistyön vaikutukset kuntakehittämiseen

Hankkeistettu kehittämistyö on ollut keino organisoida rakennerrahoituksen myöntämistä aluetasolle. Hanke sinänsä on väline ja rahoituskanava hankehallinnoijien tavoitteiden saavuttamiseksi. Kunnan näkökulmasta hankepohjaisessa kehittämistyössä olennaista on hyvän, kunnan kehittämistavoitteita noudattavan idean löytäminen. Hankeideoiden kohdalla on tärkeää muistaa, että hankkeella ei saisi alkaa toteuttamaan kunnan perustoimintaa. Tässä nähdään vaaran mahdollisuuksia. Kun hankerahoitus joskus loppuu ja toimintaa olisi jatkettava ilman ulkopuolista avustusta, saattaa helposti syntyä ongelmia.

”Siinä asetetaan tiettyjä tavoitteita, tiettyjä asioita, hanke on vaan väline ja rahoituskanava toteuttaa. Olennaista on se että siellä on hyvä tavoite ja hyvä idea mitä tehdään. Hanke on väline se toteuttaa.”

Erityisesti keskuskaupungissa hankerahan merkitys on nähty pikemminkin mahdollistajana toimenpiteille, joita olisi todennäköisesti toteuttaa ilmankin ulkopuolista rahoitusta, mutta sen avulla toimintoja on voitu toteuttaa nopeammin. Hankeraha on myös mahdollistanut asiantuntijapalveluiden hankintaa ja laajentanut suunnittelua sekä valmistelua.

” Ja ne asiat mitä me esimerkiksi viime vuosina ollaan hankkeilla toteutettu niin eihän se hankeraha oo meille kun semmonen buusteri tai osittain tämmönen mahdollistaja, et oltais tehty niitä asioita joka tapauksessa, mutta tää on niinkun nopeuttanu tai mahdollistanu asiantuntijapalvelun hankintaa tai laajentanu ehkä sitä suunnittelu, valmistelu, toteutustyötä. ”

Hanketyön onnistuminen riippuu hyvien hankeideoiden lisäksi myös kunnan johtamisorganisaatiosta ja siitä kuinka hanketta toteuttava projekti pystytään sisällyttämään kunnan muuhun johtamisorganisaatioon. Jos projekti jää irralliseksi osaksi kunnan toimintaa, jäävät sen tulokset helposti hyödyntämättä hankkeen päätyttyä.

Hankepohjainen kehittämistyö on muuttanut kuntakehittämistä projektimaisempaan suuntaan, kuten aiemmin todettiin. Mitä projektimainen työote oikein tarkoittaa ja millaisia muita vaikutuksia hankepohjainen kehittämistyö on kuntakehittämiseen tuonut? Vaikka raken-

nerahastohankkeista käytetäänkin sanaa ”hanke”, ovat ne paremminkin projekteja, sillä niissä on projekteille ominaisesti tarkoin määritellyt tavoitteet, alku- ja loppupäivämäärä sekä ”askelmerkit”, joiden mukaan projekti toteutetaan. Rakennerahastoissa projekteihin kuuluu myös raportointia, ennen ja jälkeen hanketta sekä sen aikana.

Projektimaisuus on vienyt kehittämistä entistä systemaattisempaan suuntaan. Tai oikeammin rakennerahastot ovat pakottaneet hanketoimijat systemaattisuuteen, sillä ilman oikea-aikaista raportointia ja suunniteltuja päämääriä rakennerahoitusta ei olisi ollut mahdollista saada kuntakehittämiseen. Kun aiemmin kehittämisen rahalliset resurssit tulivat pääsääntöisesti kunnan sisältä, ei käyttöä välttämättä jouduttu suunnittelemaan ja arvioimaan niin tarkasti kuin rakennerahoituksen alettua on jouduttu tekemään. Toki jo pitkään vallalla ollut strategisuus kunnan kaikessa toiminnassa on osaltaan edistänyt myös kehittämisen suunnitelmallisuutta.

Vaatimukset hankkeiden suunnitelmallisuudesta ja hanketyön tarkasta raportoinnista kuuluvat metahallinnan työkaluista jälleen toiminnan kehystämisen piiriin. Periaatteilla, kuten tässä tapauksessa ohjeistuksilla ja säännöillä, ohjataan hanketoimijoita toimimaan toivotulla tavalla. Vaikka ulkopuolisen tahon ohjaava tai hallinnoiva vaikutus nähdään pääsääntöisesti negatiivisena tekijänä, on suunnitelmallisuuden edesauttamisella ollut kuntakehittämisen kannalta hyviä vaikutuksia. Vaikka byrokraattisuutta, jona rakennerahastojen tapaa toimia voidaan nähdä, on paljon parjattu, voidaan suunnitelmallisuuden edistämisen kohdalla pitää sitäkin varsin positiivisena lieveilmiönä.

5.7 Hanketyön ongelmia

”On hirviä hätä löytää puuttuvat työllistetyt.”

Hankkeiden hallinnointi ja hanketyön byrokraattisuus ovat saaneet osakseen paljon arvostelua. Olennaista hanketyön kehittämisessä olisi metahallitsijan kannalta kiinnittää enemmän huomiota lopputuloksiin kuin hankkeen aikana tehtävään raportointiin. Hanketyön ohjaimista ja sääntelyä pidetään liian yksityiskohtaisena. Hankebyrokratia syö hankkeiden vaikuttavuutta ja tiukat raportointivaatimukset vievät resursseja hukkaan itse kehittämistyöltä, kuten Rantamakin väitöskirjassaan (2002) toteaa.

”Se puolikas, 50 prosenttia raha mikä saadaan sieltä EU:sta hanketyöntekijöiden hankekuluihin, menee sen byrokratian hoitamiseen. Eli se nyt on se varmaan kaikilta oot saanu sen saman kritiikin niin tavallaan liian yksityiskohtasta, ohjaamista tähän suomalaiseen hyvin korkeatasoiseen hallintokulttuuriin ja osaamiseen nähden eli, et siihen hanketyöskentelyyn sisältyy, ainakin nyt päättymässä olevan ohjelman kautta ja liian paljon semmosta, yksityiskohtasta erilaista ohjeistusta.”

”Tuo byrokratia, vaikka sitä pitää tiettyyn rajaan asti olla, mutta pitäis ehkä Suomessa olla enempi niinkun ollaan tuolla Etelä-Euroopassa, että ajateltais sitä lopputulosta enempi kun niitä tilastoja ja muita. Meillä pitäis enempi kuitenkin ajatella sitä tavoitetta, monet ohjautuu jos sanotaan vaikka että kirjoitellaan viis työpaikaa saadaan hankesuunnitelmassa ja jos yks on vaan tullu, niin on hirviä hätä löytää. Vaikka se muuten olis, että maali on kirkkaana selvillä ja tiettäis että on onnistuttu niin saattaa sitten tässä arvioinnissa, että tavoitteen asettelut ja muut, että kilpaillaan näillä työpaikoilla. Täällä olis työttömyyskin poistunut Suomessa jos kaikki olis onnistunut.”

”Joudutaan pikkasen niinkun lapin lisiä pistämään kaikkiin tavoitteisiin, jotta saatais rahoitusta. Että pitäis enempi kuiteskin kattoo ja jälkikäteen arvioida hankkeita ja tavoitteet olla realistisempia. Pikkasenhän se tavoitte pitäis asettaa sillälaillo, että se on vähän enempi mihin normaalisti päädytään, kun ne toteutuisi niin kuiteskinhan ne monesti jää. Ne on hankkeet sillälaillo ylioptimistisia. Kun halutaan, että saatais rahaa niin maalaillaan kuuta taivaalle. Siihen se vähän johtaa tämä hanketyö. Joskus ei oo sitä realismia. Pitäis pikkasen paikallisella tasolla olla luovuudelle enempi sijaa, ei tehtäis niistä ohjelma-asiakirjoista ihan semmosia että me ruvetaan orjallisesti sitä noudattamaan, että kuitenkin nähtäis siitä asiasta onko sillä keisarilla vaatteita vai ei.”

Jotta rahoitusta hankkeelle saataisiin, on hankkeista tehtävä ylioptimistisia vaikka jo alussa tiedetään, että kaikkia tavoitteita ei saavuteta. Hankehakuun toivotaan realistisempia tavoit-

teita. Myös luovuudelle pitäisi kuntakehittäjien mukaan antaa enemmän tilaa. Ohjelma-asiakirjoista ei pitäisi tehdä orjallisesti noudatettavia vaan pikemminkin mahdollisuuksia luovia. Metahallinnalla on kuntakehittämisen näkökulmasta ollut siten myös huonoja vaikutuksia. Kun resursseilla ja periaatteilla kehystämistä tapahtuu itsehallinnollisen paikallistason alueella liiaksi, kärsii kehittämisen luovuus, joka on kehittämistyön kannalta tärkeää. Rakennerrahoitus mahdollistaa kehittämistä, mutta sen käyttö myös rajaa kehittämistä tarpeettoman tarkasti.

Myös hankerahoituksen jako synnyttää kysymyksiä. Valtion taholta rahoitusta on sektoroitu ministeriökohtaisesti ja hankekauden loppuessa voi toisilla sektoreilla olla rahat käytettynä vaikka hyviä hankkeita olisi vielä tiedossa ja jollain toisella sektorilla saattaisi olla ylimääräistä rahaa, joka jää käyttämättä kun rahoitusta ei ole haettu. Hankerahoitukseen toivotaan joustavuutta ja tiukkojen sektorirajojen purkamista. Kuntakehittäjät näkevät mahdollisuutena vahvemman alueellisen päätösvallan. Haastateltujen mukaan olisi toimivampaa, että rahoitusta ei jyvitetä vuosittain tiukasti eri sektoreille vaan tilannetta tarkasteltaisiin alueen omien tarpeiden näkökulmasta ja että alueella voitaisiin itse määritellä mihin rahoitusta on tarvetta osoittaa.

”Nyt etukäteen jo valtio haluaa, sektoroida vähän ministeriörajojen mukaan et, mitä rahoja minnekin osotetaan ja ihan järkyttävää et, sit kun ohjelmakausi vaikka loppuu tai vuosittaiset resurssit, ne ei mee niitten alueen omien paikallisten tarpeiden mukaan, vaan joittenkin sektorin näkemysten, pohjalta et todetaan että johonkin, tiettyyn hankkeeseen ei oo rahaa ollenkaan käytettävissä, mut samalla voi olla esimerkiksi maaseudun kehittämiseen kaheksan miljoonaa tais olla, joku vuosi ylimäärästä rahaa jota kukaan ei ollu hakenukaan ja löytyny tarpeita ruvetaan sit aktivoidaan et hei ihmeessä hakekaa kun sitä rahaa on tarjolla niin, eihän tämmöses oo mitään järkeä et pitäis olla näillä alueilla, joustavasti alueen kunkin omien tarpeiden mukaan käytettävissä se raha mikä EU:lta tulee. Eikä siihen tarvii olla välissä, etukäteen hyvittämässä että nyt tarvitaan ympäristöpuolelle tuo ja tuo osuus ja maaseutuhankkeisiin tuo ja sosiaalityön edistämishankkeisiin sen ja sen verran, et sehän pitäis ratkasta ihan paikallisten tarpeiden mukaan et vuosittain voi vaihdella hyvinkin paljon ja silti vaan vuosittaiset kiintiöt joitten mukaan sitä rahaa jaetaan, sehän

on ihan pelleilyä. En ymmärrä tommosta, jyvittämistä, se on vanhaa siilomaista ajattelua, jotka pitäis räjäyttää.”

Hanketyöhön ja rahoituspäätöksiin kuntakehittäjät toivovat enemmän vapausastetta. Kun pyritään luomaan elinkeinotoimintaa ja kehittämään kilpailukykyä, saattavat tiukat hankerajat hankaloittaa kehittämistyötä ja rajoittaa uudistumista. Alueilla ja kaupungeissa on omia hieman toisistaan poikkeavia mahdollisuuksia sekä elinkeinoja ja osaamisalueita, jolloin tasapäistäminen voi karsia alueiden mahdollisuuksia, kun kaikkien on toteutettava samaa ohjelmakehystä samoilla kriteereillä. Kuntakehittäjät näkevät, että vapaammin kohdennetusta rahoituksesta, jossa määräävänä tekijöinä olisivat esimerkiksi työllistymis- tai kasvukriteerit, voisi olla paikallistasolle enemmän hyötyä.

Kritiikkiä ei anneta vain EU-tasolle vaan vikaa löydetään myös omasta järjestelmästämmme. Suomalaisesta hankehallinnosta on tullut itsetarkoitus. Osan vaikeudesta kehittäjät sanovat tulevan Suomen sisältä. Esimerkiksi Ruotsissa ja muualla Euroopassa hanketyötä tehdään kehittäjien mukaan kevyemmin kriteerein.

”Tehtiin tää hankejärjestelmän kuvaus komissioon niin se ensimmäinen versio mikä Suomesta lähti, kun se koottiin yhteen niin se oli 2 500 liuskaa. Ruotsin vastaava oli 54 A4:sta. Ne ei edes hyväksynyt sitä EU:ssa, ja sit Suomes tehtiin uus versio tästä johonki 500 sivuun.”

Metahallinnan periaatteilla kehittäminen on otettu kuntakehittäjien mukaan Suomessa siis liiankin tarkasti. Periaatteilla kehystäminen voi olla positiivista, mutta kun keskitytään liiaksi yksityiskohtiin, voidaan saada haittaa aikaiseksi. Periaatteilla kehystäminen pitäisi perustua ylätasoon tavoitteiden määrittelyyn, jotta kehittämisen kannalta tärkeä luovuus ei kärsisi rajoitteista.

Hankerahalla pystytään nykyään rahoittamaan entistä lyhytkestoisempia hankkeita. Kuntakehittäjät näkevät hankkeiden lyhyen keston ongelmallisena pitkäjänteisen kehittämisen kannalta. Lyhytkestoiset hankkeet lisäävät myös kokonaisuudesta irralliseksi jäävien hankkeiden mahdollisuutta.

”Tämä hankkeen kesto, että kun alkais parhaiten lähteä lentoon niin se loppuu ja sitten siihen keinotekoisesti liitetään joku jatkohanke. Kun meillä ei yleensä anneta hanke kakkosta jatkoksi, vaan ajatellaan että yhdellä hankkeella saavutetaan tulokset. Pitäis jollain paaluttaa, että pitäis joku automaatio olla että pystyttäis siihen lopulliseen maaliin menemään. Tietyn tyyppisissä hankkeissa on hirveän vaikea saada siinä yhdellä kolmella vuodella ne lopulliset tulokset aikaiseksi. Se aiheuttaa sen, että se menee vähän niin kuin koirille se raha kun on se hankkeen kesto niin lyhyt.”

Hanketyön tuloksellisuuden saavuttamiseksi olennaista olisi pohtia jo hankkeen alkuvaiheessa sitä, miten hanke istuu normaaliin organisaation toimintaan ja miten hankkeen saavutukset tai tulokset jatkavat elämäänsä, kun projektipäällikön työ loppuu. Esimerkiksi elinkeinopolitiikan harjoittaminen on hyvin pitkäjänteistä työtä, jossa hanketyön lyhytkestoisuus osoittautuu ongelmalliseksi, myös hanketyöverkostojen luominen tapahtuu hitaasti ja verkoston toimijoiden luottamuksen saavuttaminen ottaa aikansa.

”Meilläkin on tässä yks tällöinen yhteistyöhanke, johon pitäisi saada ihmisiä sitoutumaan, pitäis tietyn tyyppisiä olla ohjelmakaudella tällöisiä 5-6 vuoden hankkeita, että saatais niitä tuloksia aikaiseksi. Esimerkkinä kun tällöistä yritysverkosta ruvetaan rakentamaan ja kun pitäis ensin saada ne yritykset luottamaan toisiinsa ja sitoutumaan tekemiseen ja sitten vasta pystytään lähtemään siihen kehittämiseen.”

Ohjelmakauden mittaiset hankkeet alkavat olla harvinaisuuksia ja arvioiden mukaan enää vain noin 10 prosenttia hankkeista on koko hankekauden mittaisia. Hankkeiden onnistumisen edellytyksenä on keskeisten toimijoiden sitoutuminen hanketyöhön. Myös hankkeiden laajentuessa ja toimijoiden määrän kasvaessa riskit sitoutumattomuuteen kasvavat. Jos ongelmana on vielä ajan riittävyys, tulee hanketyöstä entistä haastavampaa (Rahkonen 2009, 37). Jotta myönnetyt hankerahat saataisiin kestävästi pidemmän aikaa, ovat hanketoimijat kokeilleet osa-aikaisten projektipäälliköiden käyttöä tai luopuneet projektisihteeristä. Metahallinnan näkökulmasta rahoituksen väheneminen on tuonut toiminnalle entistä tiukemmat kehykset. Resurssien vähetessä rajoitukset rahoituksen saamiselle tiukkenevat.

Hankkeiden lyhytkestoisuus on ongelma, josta ei olla pääsemässä eroon vaan pikemminkin hanketyön tahti on entisestään kiristymässä. Samalla myös mahdollisuus kokonaisuudesta irrallisiin hankkeisiin kasvaa. Stenvall ja Leponiemi (2012) sekä Lumijärvi (2012) näkevät irrallisissa hankkeissa huomattavia ongelmia kehittämistoiminnan tuloksellisuuden kannalta. Haastateltavien mukaan olisikin tärkeää rakentaa hankkeista laajoja kokonaisuuksia, jolloin irrallisten yksittäisten hankkeiden sijaan hankkeet noudattaisivat samaa polkua ja rakentaisivat samaa kokonaisuutta. Tällöin lyhytkestoista hankkeista ei syntyisi ongelmia ja kehittämistä pystyttäisiin viemään kohti strategisia tavoitteita. Silloin kun hanke on vain väline toteuttaa kunnan strategisia tavoitteita, todennäköisyys sille, että lyhytkestoinen hanke jäisi kokonaisuudesta irralliseksi on epätodennäköisempää.

Saadun rahoituksen ja hankkeen pituuden sijaan merkityksellisintä on kuitenkin ongelman ratkaisu. Myös toiminnan tavoitteiden täytyy olla toimijoilla itsellään selvillä ennen kuin hanketyöhön aletaan.

”Joskus pienilläkin hankkeilla, joskus saadaan itekkin kokemusta, että joskus saadaan kymmenellä tuhannella eurolla saatu hyviä tuloksia aikaiseksi ja joskus ei saada sillä 500 000. Ei se hankkeen kokokaan aina ratkaise, vaan pitäisi aina lähteä siitä ongelman ratkaisusta, mutta joskus lähdetään tämmöisessä kehittämisessä ei oo oikein kirkkaana se mitä ongelmaa on lähdetty ratkaisemaan. Jos se olis niinkun kirkkaana niin kyllä se hanketyö silloin onnistuu, jos se lähtöasetelma on, jos ei oo keksimällä keksitty, vaan on oikeasti tavoite ratkaista joku ongelma.”

Kuntien mahdollisuudet toteuttaa kehittämistoimintaa tiukemmissa metahallinnan kehyksissä riippuvat kuntien kyvystä toteuttaa kehittämistä strategisesti. Jos lähdetään mukaan hankkeisiin, joiden tavoitteet eivät tue strategiaa, hukataan helposti resursseja kunnan kannalta merkityksellisemmältä toiminnalta. Jos hankkeet pystytään nivomaan strategiakehykseen ja luomaan niistä kehittämisspolkuja, pystytään kehittämistä toteuttamaan omaehtoisesti metahallinnasta riippumatta.

Rakennerahastohankkeet ovat myös synnyttäneet joukon hanketyöhön keskittyneitä asiantuntijoita, hankeammattilaisia, joiden työura koostuu useista perättäisistä hankkeista. Han-

keammattilaisista on tullut hanketyön experttejä, jotka osaavat hyödyntää rahastoja ja tuntevat hakuprosessit läpikotaisin.

”No tietenkin se kehitettävä on että nämä tällaset, hankeammattilaiset jyllää tällä kentällä. Ja he osaa tän jargonin ja tämän, niin hyvin ja heidän.. sitten nämä, vähän tällaset, jotka ei ole niin tottuneita hanketoimintaan niin jäävät monta kertaa jalkoihin vaikka siel ois hyviä, ajatuksia ja hyviä ideoita, toteutettavaksi mutta, heil on tämmönen uskottavuusongelma ehkä, että tää on tällasta ammatillaistunutta tämä hankemaailma ja jotkut tosiaan, elää pelkästään sitten näillä hankkeilla. Muiltakin saattaisi toki löytyä hyviä ideoita ja hyvää kehittämisajatusta ja hyvinkin toteuttamiskelpoisia ajatuksia mutta, jollei sitten ole heti selvää miten lähtee asioita viemään eteenpäin niin, siinä jää sitten helposti, ikään kun jalkoihin näissä rahastohauissa.”

Toisaalta hankeammattilaisten ei tarvitse enää hukata aikaa hanketyöhön tutustumiseen. Määräaikaiset työsuhteet ja entisestään lyhentyneet hankkeet ovat saaneet hankeammattilaiset etsimään ja varmistelemaan seuraavia työtehtäviään jo käymässä olevan hankkeen kohdalla.

”Ja sitten toinen mikä mun mielestä on tässä hankemaailmassa ja määräraikasuuksissa ongelma niin, nää projektipäälliköt niin heidän siitä, hankeajastaan aika paljon menee energiaa ja sitä käytetään siihen jatko-hankkeen miettimiseen. Ja tavallaan varmistetaan se oma, asema oman aseman turvaaminen jatkossakin ja, se on tavallaan pois siltä itse asialta.

Tästä ongelmasta pyrittiin pääsemään sillä lailla eroon että projektipäälliköt oliskin, sieltä kunnan vakiorganisaatiosta heille annettas, virkavapautta siitä päätyöstään. Ja sitten kun he ovat tän projektin vetäneet niin he palais siihen, vakitehtäväänsä niin se osaaminen jäis siihen organisaatioon. Eikä projektipäällikön tarttis miettiä että mitenkä mä, turvaan leipäni sen hankkeen jatkumisen jälkeen. Ja sitten sinne, sillä aikaa kun vakivirkailija hoitaa projektipäällikön tehtäviä niin hänelle otetaan joku sijainen sitten siihen, organisaatioon ja tarjotaan taas jollekin tällanen

*mahdollisuus päästä työelämän syrjään kiinni esimerkiksi nuorille, vasta-
valmistuneille.”*

Toisaalta edellä kuvattu saattaa edesauttaa toiminnan jatkuvuutta hankekauden päätyttyä, mutta jos jatkohankkeelle ei ole todellisia jatkomahdollisuuksia, kuluu käynnissä olevan hankkeen resursseja hukkaan.

Kehittämistoiminta voi myös vääristyä, kun tavoitteena eivät ole hankerahoittajien päämäärien tavoittelu vaan projektityöntekijöiden työpaikkojen säilyminen. Kehittämistoiminnan projektimaisuus ei ole tulevaisuudessakaan poistamassa hanketyöntekijöiden armeijaa, vaan siitä on tullut pysyvä ilmiö. Hankerahoituksen muutokset, kuten esimerkiksi hankkeiden ajallinen lyhentyminen ovat osaltaan vähentäneet hanketyöntekijöiden työpaikkoja ja samalla varmasti lisänneet yllä kuvattua ongelmaa hankeressurssien kulumisesta seuraavan työpaikan varmisteluun.

6 Hallittua vai omaehtoista kuntakehittämistä?

Tämän työn tarkoituksena on ollut tutkia, millaisia muutoksia EU-jäsenyys ja sen myötä käyttöön tullut rahoitusväline, eli rakennerahastot, ovat tuoneet suomalaiseen kuntakehittämiseen ja onko kehittämisen omaehtoisuudessa tapahtunut muutoksia. Millaiseen lopputulokseen päästiin? Tapahtuuko kuntakehittämistä vielä omaehtoisesti vai rajoittavatko rakennerahastot ja niiden kautta harjoitettu metahallinta kuntakehittämistä? Tutkimme aihetta vielä metahallinnan neljän työkalun kautta ja samalla selvitämme millaisia keinoja kunnilla on vastata metahallinnan ohjaavaan ja hallinnoivaan vaikutukseen.

6.1 Kunnan toimintaa ohjaavat tekijät ja keinot vastata ohjausvaikutukseen

Seuraavaan taulukkoon on koottu edellisessä luvussa esiin nousseita tekijöitä, joissa metahallinnan työkalujen käyttö on näkyvillä. Kuvioon on koottu myös toimenpiteitä, joiden avulla kunta voi reagoida sitä kohtaan osoitettuun metahallintaan ja pyrkiä vähentämään ohjaavaa vaikutusta. Taulukosta on nähtävillä, että kunnan keinoja pyrkiä vähentämään metahallinnan ohjausvaikutusta on toisten metahallinnan työkalujen kohdalla enemmän ja toisten vähemmän.

Taulukko 1. Metahallinnan vaikutukset ja kunnan keinot vastata ohjausvaikutukseen.

Metahallinnan työkalut	Kunnan keinot vastata ohjausvaikutukseen
<p>Toiminnan kehystäminen resursseilla ja periaatteilla</p> <ul style="list-style-type: none"> - Ohjelmakausien sisältö rajaa kehittämistä tiettyihin osa-alueisiin ja ohjaa samalla kehittämistä tiettyyn suuntaan - Hanketyötä toteutetaan tarkkojen rajoitusten sisällä - Alueiden saamissa rahamäärissä on eroja, toisilla siksi tiukemmat rajoitukset rahoituksen saamiselle - Entistä laajempien hankkeiden vaatimus - Hankeohjelmat tasapäistäviä, karsivat luovuutta ja alueiden eroja 	<ul style="list-style-type: none"> - Oman tahtotilan tunnistaminen, sen toteuttaminen strategiassa ja strategian mukainen kehittämistoiminta - Kehittämisestä rakennetaan yhteneväinen kokonaisuus (kehittämispolut) - Viestitään aktiivisesti kunnan tavoitteista muille alueen toimijoille - ylläpidetään tiiviitä vuorovaikutussuhteita hallinto-organisaatioihin - Nähdään rakennerahoitus vain välineenä - Kunnilla maakuntien liittoihin verrattuna monialaisempaa asiantuntijuutta - Kunnan johtamisorganisaation on oltava kunnossa - Keskuskaupungit eivät riippuvaisia rakennerahoituksesta parempien resurssiensa takia
<p>Instituutioiden muotoilu</p> <ul style="list-style-type: none"> - Rakennerahasto-instituutio - Maakuntien liitot - Maakunnan yhteistyöryhmät 	<ul style="list-style-type: none"> - Maakunnanyhteistyöryhmiin asiantuntijajäseniä kunnista
<p>Verkostojen edistäminen</p> <ul style="list-style-type: none"> - Hanketyö - Poikkihallinnollisuuden edistäminen - Kunnan direktio-oikeuden vähentyminen 	<ul style="list-style-type: none"> - Verkostomainen toiminta nähtiin positiivisena, verkostojen edistäminen ei ole ongelma - Kunnan direktio-oikeuden vähenemisellä on hyviäkin puolia: kunnat joutuvat suuntaamaan vähemmän työntekijä resursseja hanketyöhön, joka toteuttaa kuitenkin niiden tavoitteita
<p>Verkostoissa osallistuminen</p> <ul style="list-style-type: none"> - Maakuntien liitot ja ELY -keskukset hankekumppaneina - Kansainväliset hankkeet, joihin kunnilla ei ole mahdollisuutta osallistua ilman maakunnan liittoa 	<ul style="list-style-type: none"> - Keskuskaupungeilla omaa hankeosaamista, joten ei olla riippuvaisia maakunnan liitoista hankekumppanina - Viestitään aktiivisesti omista tavoitteista ja saadaan niitä läpi maakunnan strategiaan - Ollaan aktiivisesti mukana maakunnan strategiatyössä - Pidetään yllä hyviä vuorovaikutussuhteita

Metahallinnan työkaluista kehystäminen resursseilla ja periaatteilla ilmentää rakennerahastojen perimmäistä tarkoitusta. Rahastojen tarkoitus on ollut ohjata Euroopan unioniin kuuluvilla alueilla kehittämistä komission määrittämään suuntaan tarjoamalla rahoitusta eli resursseja ennalta määriteltyihin asiakokonaisuuksiin ja rajaamalla aihealueet ohjelmakehyksissä. Toisaalta kuntien näkökulmasta työkalun ohjausvaikutusta vastaan kunnilla on myös eniten keinoja, esimerkiksi omien strategisten päämäärien tavoittelu, aktiivinen viestintä toisille alueen toimijoille ja oman asiantuntijuuden korostaminen esimerkiksi maakunnan liittoon päin.

Toinen rakennerahastojen tarkoituseristä nouseva työkalu on verkostojen edistäminen. Hankkeisiin pohjautuva rakennerahastokehittäminen on suora keino edistää verkostojen syntymistä. Metahallinnan työkaluja määritellään myös sen mukaisesti kuinka lähellä toimijoita ohjaaminen tai hallinnointi tapahtuu ja kuinka voimakasta ohjaaminen on. Verkostojen edistäminen tapahtuu etäällä toimijoista, mutta se on varsin voimakasta ja sen vaikutukset ovat näkyviä. Verkostojen edistäminen on muuttanut kuntakehittämistä ja kehittämisen tapahtuu nykyään pääsääntöisesti verkostoissa, jotka on koottu poikkihallinnollisesti. Verkostojen edistäminen nähdään kuntien kannalta positiivisena, eikä vanhaan sektorikohtaiseen kehittämiseen nähdä enää paluuta.

Metahallinnan instituutioiden muotoilun työkalu on nähtävillä itse rahoitusvälineen luomisessa. Rakennerahastoinstituutiota muotoilemalla EU on pystynyt vaikuttamaan alueilla tapahtuvaan kehittämiseen hyvinkin voimakkaasti. Rakennerahoituksen aikana ovat syntyneet myös maakuntien liitot ja niiden alla toimivat maakunnan yhteistyöryhmät. Molempien instituutioiden synnyttämisen ja muotoilun kautta EU on ollut vaikuttamassa alueilla tapahtuvaan toimintaan. Kunnan keinot vaikuttaa instituutioiden muotoiluun jäävät vähäisiksi, mutta yhtenä keinona nähtiin kuitenkin omien asiantuntijajäsenten saanti yhteistyöryhmiin mukaan. Vaikka kuntavirkamiehet eivät taustaorganisaationsa puolesta voi olla mukana päätöksenteossa, heidän asiantuntijajänsensä kuuluville saaminen auttaa yhteistyöryhmiä näkemään kunnallinen näkökulma alueen kehittämiseen.

Neljäs metahallinnan muodoista, verkostoissa osallistuminen näkyy myös vähäisempänä kaksi ensimmäistä työkalua, mutta toteutuessaan se on kuntien kannalta merkityksellistä. Osallistumalla verkostojen toimintaan esimerkiksi maakunnan liitto pystyy vaikuttamaan

verkoston toimintaan läheltä ja voimakkaasti puuttuen. Esimerkiksi kansainvälisissä hankkeissa kunnat voivat olla jopa riippuvaisia maakunnan liiton osallistumisesta verkostoon ja maakunnan liitto pääsee vahvasti ohjaamaan verkoston toimintaa.

Taulukossa esiteltyjen tekijöiden lisäksi haastatteluaineiston analyysissä nousi esille tekijöitä, jotka kertovat metahallinnan epäonnistumisista. Ensimmäinen esimerkki epäonnistumisesta on paljon parjausta osakseen saanut hankebyrokratia. Resursseja vaativat ja hanke-työtä kuormittava hankehallinnointi on kuntakehittäjien mukaan saanut hanketoimijoita jo miettimään kannattaako hanketta perustaa tai siihen osallistua, kun osa resursseista tuntuu valuvan hukkaan liiallisen byrokratian takia.

Toinen epäonnistuminen kertoo joustamattomasta järjestelmästä. Hankerahoitusta osoitetaan vuosittain sektorikohtaisesti. Jos toisen sektorin rahat loppuvat aikaisemmin, mutta toisella rahaa jää käyttämättä, ei rahoitusta voida kuitenkaan siirrellä sen mukaan missä olisi eniten tarvetta. Joustamattomuus karsii kehittämisideoiden toteutumista siltä sektorilta, jossa niitä tulee enemmän ja joka siten saattaisi olla alueen kannalta olennaisempi.

Kuntakehittäjät osoittivat kritiikkiä myös suomalaisten omaa yksityiskohtiin keskittyvää järjestelmää kohtaan, joka on ilmennyt esimerkiksi ohjelmakausien suunnitelmissa. Siinä missä Ruotsi kertoo omista suunnitelmistaan 54 sivulla, Suomi käyttää samaan 2500 sivua.

6.2 Onko kunta hallittu vai omaehtoinen?

Kun pohditaan metahallinnan roolia kuntakehittäjien haastattelujen pohjalta, nousee kysymykseksi onko kunta metahallittu? Entä kuinka paljon kunnat pystyvät metahallintaan vaikuttamaan, eli säilyttämään kehittämistoimintansa omaehtoisena? Kuten taulukosta selviää, rakennerahastojen avulla toteutettavaa metahallintaa on nähtävissä kuntakehittämisessä. Erityisesti periaatteilla ja resursseilla kehystäminen ja verkostojen edistäminen ovat metahallinnan työkaluista voimakkaasti nähtävillä. Metahallinnan vaikutus kehittämiseen on siten ollut vain rajoitetusti puuttuvaa ja sitä on tapahtunut sekä etäältä toimijoista että toimijoiden lähellä.

Voidaanko sanoa, että kunta olisi merkittävästi metahallittu EU:n, valtion ja maakuntien liittojen taholta? Kuntakehittäjien haastattelujen pohjalta voidaan sanoa, että ei ole. Kunnalla on kuitenkin edelleen omaa määräysvaltaa siihen, millaista kehittämistoimintaa se omalla alueellaan toteuttaa, tai pikemminkin millaisiin hankkeisiin se lähtee mukaan ja millaisia hankkeita se rahoittaa. Keskuskaupunkien kohdalla tämä pitää erityisesti paikkansa, koska keskuskaupungit pystyvät vaikuttamaan myös laajemmin siihen, millaista kehittämistä alueella tehdään.

Miten kunnat sitten pystyvät vaikuttamaan metahallintaan ohjaukseen? Kun tarkastellaan toiminnan kehystämistä periaatteilla ja resursseilla, metahallinnan taso riippuu siitä kuinka paljon kunta pystyy vaikuttamaan periaatteisiin, eli tässä tapauksessa rakennerahastojen ohjelmakehyksiin. Kuten todettua, keskuskaupunkien kohdalla vaikuttamismahdollisuuksia on enemmän ja kehyskunnat sekä maaseutumaiset kunnat joutuvat panostamaan aktiiviseen vaikuttamiseen enemmän. Keskuskaupunkeja myös kuullaan enemmän, joten on selvää, että niiden vaikuttamismahdollisuudet ovat paremmat. Toisen voimakkaasti näkyneen keinon, verkostojen edistämisen, voidaan katsoa tulleen kuntiin annettuna, eikä vastarintaa ole ollut nähtävillä. Verkostot ovat osa tämän päivän toimintakulttuuria, eikä niissä nähdä negatiivisia vaikutuksia.

7 Johtopäätökset

Tutkimuksen alussa asetettiin kolme tutkimuskysymystä, joissa pohdittiin rakennerahastokehittämisen vaikutuksia, kuntien omaehtoisuutta kehittämisessä ja ohjausvaikutuksia. Näiden kysymysten avulla pyrittiin vastaamaan päätutkimusongelmaan: toteutuvatko kuntien strategiset tavoitteet ja paikalliset kehittämisaloitteet kun kehittämistä tehdään rakennerahastovaroin?

Selvää on, että kuntakehittäjät pitivät rakennerahastokehittämisen vaikutuksia merkittävinä. Kuntakehittämisessä on tapahtunut paljon muutoksia kahdenkymmenen EU-jäsenyysvuoden aikana ja yksi merkityksellisimmistä muutoksen aiheuttajista on ollut rakennerahastojen tuoma ulkopuolinen rahoitus. Kehittämistä on mahdollistettu, mutta samalla sitä on myös ohjattu ulkopuolisen rahoituksen periaatteiden suuntaiseksi. Vaikka rakennerahastojen tuomat muutokset kehittämiseen nähtiin pääsääntöisesti positiivisina, oli tutkimuksessa nähtävillä myös rakennerahoituksen tuomaa ohjausvaikutusta eli metahallintaa.

Metahallinnasta huolimatta kuntakehittäminen nähtiin omaehtoisena. Omiin lähtökohtiin ja strategian asetteluun perustuvaa kehittämistä korostettiin voimakkaasti ja rakennerahastoista tulevat kehittämislinjaukset nähtiin enemmänkin alisteisina omille tavoitteille. Rakennerahastohankkeisiin ei lähdetä mukaan, jos niiden tavoitteet eivät ole linjassa kunnan omien tavoitteiden kanssa. Vastaus siihen toteutetaanko kuntakehittämistä kuntien omista lähtökohdista on siten kyllä, jos perusteena käytetään strategialähtöisyyttä ja hanketyöhön osallistumista ainoastaan silloin kun se toteuttaa kunnan omia tavoitteita.

Metahallinnan mukainen toiminnan ohjaus on jopa luonteenomaista rakennerahastojen toimintaprosessille. Kunnille on kuitenkin muodostunut tunnistettavia keinoja vastata metahallintaan ja siten säilyttää toimintansa omaehtoisena. Keinoja on käytössä sekä keskuskaupungeilla että muilla kunnilla, mutta keskuskaupunkien mahdollisuudet vastata metahallintaan nousevat voimakkaammiksi kuin muilla. Keinoista huolimatta haastatelluilta kuntakehittäjiltä nousi toiveita entistä aluelähtöisempään kehittämiseen, erityisesti nyt kun rakennerahastojen rahoitusmäärät ovat pienentyneet kausi kaudelta. Hankebyrokratia sai jälleen kritiikkiä osakseen ja siinä nähtiin tehostamisen mahdollisuuksia joustavampien toimintatapojen avulla.

Keskuskaupungeilla todettiin olevan paremmat mahdollisuudet torjua metahallintaa ja vastata siihen saamalla omia tavoitteitaan maakunnallisiksi. Voidaanko siis ajatella, että samalla kehyskunnat ja maaseutumaiset kunnat jäävät keskuskaupungin metahallinnan alaisiksi, kun ne joutuvat toteuttamaan keskuskaupungin tavoitteita maakunnallisina tavoitteina? Ovatko kehyskunnat ja maaseutumaiset kunnat siis keskuskaupungin metahallinnan alaisia? Tämä on kysymys, johon tässä tutkimuksessa ei voida vastata.

Haastatteluissa tuotiin esille myös kuntakehittämisen ilmiöitä, jotka eivät kumpua rakennerahastojen problematiikasta, mutta jotka osaltaan vaikuttavat voimakkaasti myös rakennerahastokehittämisen toteutumiseen. Yksi ilmiöistä on kuntaliitosten pelko, joka on halvaannuttanut kehittämistä ja verkostojen toimintaa tietyillä alueilla. Yhteistyötä keskuskaupungin kanssa ei haluta tehdä liiaksi, jotta ei syntyisi syytä kuntaliitokselle. Tämä vaikeuttaa erityisesti rakennerahastohankkeiden eteenpäin vientiä, kun kunnat eivät ole innokkaita yhteistyöhön, eikä verkostoja pystytä rakentamaan entiseen malliin. Kuntarakennemuutoksella on myös muita lieveilmiöitä. Erilaisten selvitysten tekoon uhrautuu kuntakehittäjiltä paljon aikaa, jopa niin paljon, että itse kehittämistoiminta on hankaloitunut, kun sille ei löydy riittävästi aikaa.

Kolmas nykyajan ilmiö kuntakehittämisessä ovat hanketyöhön erikoistuneet asiantuntijat. ”Hanketyöntekijöiden armeijaksi” kuvattu hankeosaajien joukko on alkanut aiheuttaa päänvaivaa kuntakehittäjille. Jos työuraksi muodostuvat erilaiset hankkeet ja tavoitteena on päästä siirtymään aina seuraavaan perustettavaan hankkeeseen, saatetaan samalla edesauttaa alueen kannalta merkityksettömien hankkeiden syntymistä. Taustalla on pelko työpaikan säilymisestä, jolloin uutta hankeideaa voidaan edistää, vaikka se ei palvelisikaan alueellisia toimijoita.

Lopuksi voidaan todeta, että kuntien näkökulmasta rakennerahastokehittämisen ydin on kunnossa. Kunnat toteuttavat kehittämistoimintaansa omista lähtökohdistaan ja kunnat pysyvät myös vaikuttamaan rakennerahastokausien sisältöihin. Tältä osin oletus rakennerahastokehittämisen negatiivisista vaikutuksista ei pitänyt täysin paikkaansa. Jos rakennerahoituksen ongelmia haetaan, niitä löytyy konkreettisesta kehittämistyöstä eli hankkeista ja hankebyrokratiasta.

LÄHTEET

- Aarrevaara, T. 2002. Institutionaaliset uudistukset Euroopan unionissa. Helsingin kaupungin tietokeskus. Keskustelualoitteita 2001:1.
- Alasuutari, P. 2011. Laadullinen tutkimus 2.0. Vastapaino. Tampere
- Alueiden komitea 2002. Alueellinen ja paikallinen toimivalta Euroopassa. A-K tutkimukset E-1/2002. Bryssel.
- Anttiroiko, A.-V. ym. (Haveri A., Karhu V., Ryytänen A., Siitonen P.) 2003. Kuntien toiminta, johtaminen ja hallintasuhteet. Tampere University Press. Tampere.
- Barca, F.. 2010. Reflection paper on Future Cohesion policy. Informal Meeting of Ministers Regional Policy 22-24.4.2009.
- Harisalo, R. 2011. Kunnallinen itsehallinto: epätodellinen haave vai todellinen mahdollisuus? Teoksessa: Haveri, A. Stenvall, J. & Majoinen, K. 2011. Kunnallisen itsehallinnon peruskivet. Kuntaliiton verkkojulkaisu. Acta 224.
- Haveri, A. & Airaksinen, J. 2012. Uudelleenskaalaus kunta- ja palvelurakenteissa. Teoksessa: Anttonen, A. ym. 2012. Julkisen ja yksityisen rajalla: julkisen palvelun muutos. Tampere University Press. Tampere
- Haveri, A. & Airaksinen, J. 2011. Itsehallinto asukkaiden paikalliseen itsehallintoon perustuvana hallintana. Teoksessa: Haveri, A. Stenvall, J. & Majoinen, K. 2011. Kunnallisen itsehallinnon peruskivet. Kuntaliiton verkkojulkaisu. Acta 224.
- Haveri, A. ym. (Nyholm, I., Roiseland, A. & Vabo, I.) 2009. Governing Collaboration: Practices of Meta-Governance in Finnish and Norwegian Local Governments. Local Government Studies Vol. 35, No. 5, 539–556, November 2009
- Haveri, A. Majoinen, K. & Jäntti, A. 2009. Haastava kuntajohtaminen. Suomen kuntaliitto. Helsinki.
- Haveri, A. Stenvall, J. & Majoinen, K. 2011. Kunnallisen itsehallinnon peruskivet. Kuntaliiton verkkojulkaisu. Acta 224.
- Hirsjärvi, S. Remes, P. & Sajavaara P. 2007. Tutki ja kirjoita. Otavan kirjapaino oy. Keuruu.
- Jankkila, H. 2008. Kuntatason valta ja vastuu aluekehitystyössä – toimijanäkökulma. Lapin yliopistokustannus. Rovaniemi.
- Jessop, R. 2003. Governance, Governance Failure and Metagovernance. Julkaisematon seminaaripuhe 21.-23.11.2003 Università della Calabria, Arcavacata di Rende.
- Jessop, R. 2004. Multi-level governance and multi-level meta governance, in: I. Bache &

M. Flinders: Multi-level Governance, pp.49–75. Oxford University Press.

Karppi, I. 1996. Alueellistumisen ajasta toiminnan tiloihin. Tampereen yliopisto, Aluetieteen laitos, sarja A17. Tampere.

Kelly, J. 2006. Central regulation of English local authorities: An example of metagovernance, *Public Administration*, 84(3), pp.603–621.

Kettunen, P. 1998. EU-rakennerahasto-ohjelmien maakunnallinen toimeenpano. *Meddelanden från ekonomisk-statsvetenskapliga fakulteten vid Åbo Akademi*. Ser A:483

Klijn E.-H & Edelenbos J. 2007. Meta-governance as Network Management. Teoksessa Sørensen, E. & Torfing, J. (toim.). *Theories of Democratic Network Governance*. Palgrave Macmillan. New York.

Kooiman, J. 2003. *Governing as Governance*. London, Sage publications.

Kooiman, J. & Jentoft, S. 2009. Meta-governance: Values, norms and principles. *Public Administration*, vol. 87, No. 4.

Kull, M. 2008. EU Multi-level Governance in the Making. The Community Initiative LEADER + in Finland and Germany. *Acta Politica* No 32. Department of Political Science. University of Helsinki. Yliopistopaino.

Kuntaliitto 2008. Kunta muuttuvassa maailmassa. Suomen kuntaliitto, Helsinki.

Laki Alueiden kehittämisestä 1651/2009.

Laki Rakennerahastoista 1401/2006.

Lindbom, M. 1994. Kunnat ja Eurooppalainen Aluekehitys. Kunnallisalan kehittämissäätiön tutkimusjulkaisu nro 3, Gummerus kirjapaino, Jyväskylä.

Linnamaa R. & Sotarauta M. 2000. Verkostojen utopia ja arki: Tutkimus Etelä-Pohjanmaan kehittäjäverkostosta. Tampereen yliopisto, Alueellisen kehittämisen tutkimusyksikkö. Sente-julkaisu 7/2000.

Moisio, S. 2012. Valtio, alue, politiikka. Vastapaino. Tampere.

Murto, E. Väänänen, P. & Ikonen, R. 1996. Sisäpiirit EU-Suomessa. Edita.

Mäenpää, O. 1997. Kuntien itsehallinto EU-Suomessa. Vammala.

Nyholm I. & Haveri A. 2009. Between Government and Governance – Local Solutions for Reconciling Representative Government and Network Governance. *Local Government Studies*, Vol. 35, No. 1.

O'Toole Jr L. 2007. Governing Outputs and Outcomes of Governance Networks. Teoksessa Sørensen, E. & Torfing, J. (toim.). *Theories of Democratic Network Governance*. Palgrave Macmillan. New York.

Peters, G. B. 2011. Steering, rowing, drifting, or sinking. Changing patterns of governance. *Urban Research and Practice*, Vol. 4, No. 1

Pirkola, H.. 1998. Rakennerahastot. Kunnallisalan kehittämissäätiö, Vammalan Kirjapaino Oy, Vammala.

Rahkonen, P. 2009. Ohjelmat ja projektit kunnanjohtajan työvälineenä. Teoksessa Haveri, A. Majoinen, K. Jäntti, A. 2009. Haastava kuntajohtaminen. Suomen kuntaliitto. Helsinki.

Rantama, E. 2002. Uudet instituutiot omaehtoisen kehittämisen tukena. Tampereen yliopistopaino Oy Juvenes print. Tampere

Ryynänen, A. 2003. Euroopan unioni ja itsehallinto. Kansio. Helsinki.

Sisäasiainministeriö 2000. Selvitys kuntien itsehallinnollisesta asemasta. Sisäasiainministeriön kuntaosaston julkaisu 3/2000.

Sotarauta, M. & Kautonen, M. 2007. Co-evolution of the Finnish National and Local Innovation and Science Arenas: Towards a Dynamic Understanding of Multi-level Governance. *Regional Studies*, Vol 41.8. 2007.

Sørensen, E. 2006. Metagovernance: The Changing Role of Politicians in Processes of Democratic Governance. *The American Review of Public Administration* 2006 36: 98

Sørensen, E. 2007. Local Politicians and Administrators as Metagovernors. Teoksessa Marcussen & Torfing (eds.) *Democratic Network Governance in Europe*. Hampshire: Palgrave, pp. 89-108

Sørensen, E. & Torfing, J. 2009. Making Governance Networks Effective and Democratic through Meta-Governance. *Public Administration*, Vol. 87, No. 2.

Sørensen E. & Torfing J. 2007. Theoretical Approaches to Metagovernance. Teoksessa Sørensen, E. & Torfing, J. (toim.). *Theories of Democratic Network Governance*. Palgrave Macmillan. New York.

TEM, Työ- ja elinkeinoministeriö 2010. Suomen aluekehittämisstrategia 2020. TEM julkaisuja, Alueiden kehittäminen 23/2010.

Torfing Ja. & Triantafillou P. 2013. What's in a name? Grasping New Public Governance as a political-administrative system. *International Review of Public Administration*. Vol. 18, Issue 2

Torfing, J. & Triantafillou, P. 2011. Interactive policy making, metagovernance and democracy. ECPR press.

Tuomi, J. & Sarajärvi, A. 2002. Laadullinen tutkimus ja sisällönanalyysi. Tammi. Helsinki.

Valle, A. 2002. Maakuntien yhteistyöryhmät rakennerahasto-ohjelmien hallinnoinnissa. Sisäasiainministeriö. Aluekehitysosaston julkaisuja 3/2002.

Valtioneuvoston kanslia 2000. Alueellinen kehitys ja aluepolitiikka Suomessa. Valtioneuvoston kanslian julkaisuja 2000/6.

Ympäristöministeriö 2000. Valtioneuvoston päätös valtakunnallisista alueidenkäyttötavoiteista. Ympäristöministeriö. Maankäyttö- ja rakennuslaki 2000-julkaisusarja.

Sähköiset lähteet

ELY 2012. Maksatus- ja tarkastusryhmä. Luettu 2.4.2013
http://www.ely-keskus.fi/fi/ELYkeskukset/pohjoispohjanmaanely/EUasiat/Sivut/Maksatus_ ja_tarkastusryhma.aspx

Euroopan komissio 2012. Luettu 30.12.2012
http://ec.europa.eu/regional_policy/what/index_fi.cfm

Euroopan komissio 2008. Vihreä kirja alueellisesta koheesiosta Euroopassa. Luettu 30.12.2012
http://ec.europa.eu/regional_policy/archive/consultation/terco/paper_terco_fi.pdf

Komission tiedonanto viidennestä kertomuksesta 10.11.2010. Luettu 16.2.2011
<http://europa.eu/rapid/pressReleasesAction.do?reference=IP/10/1490&format=HTML&aged=0&language=FI&guiLanguage=fi>

Kuntaliitto 2012. Alueiden komitea. Luettu 3.12.2013
<http://www.kunnat.net/FI/ASIAANTUNTIJAPALVELUT/EU-KV/AK/Sivut/default.aspx>

Lumijärvi, Ismo 2012. Kehittämistoiminnan suhde strategiaan. Raportissa Raportissa Leponiemi, U. Rannisto, P.-H. Stenvall, J. Lumijärvi, I. Harisalo, R. 2012. Kehittämistoiminta kunnissa. Kuntien kehittämisprosessien hallinnan nykytila ja käytännöt. Kuntaliitto, Tampereen yliopisto, Työsuojelurahasto. Luettu 2.12.2013.
http://www.kunnat.net/fi/asiantuntijapalvelut/tuke/hankkeet/kuntakehto/Documents/kehittamistoiminta_kunnissa_raportti.pdf

Rakennerahastot.fi 2010. Aluehallinto uudistuu. Luettu 9.1.2013.
http://www.rakennerahastot.fi/rakennerahastot/fi/06_ajankohtaista/01_uutiset/Aluehallinto_uudistuu.jsp

Rakennerahastot.fi 2012a. Luettu 4.1.2013.
www.rakennerahastot.fi/rakennerahastot/fi/03_hakijalle/index.jsp

Rakennerahastot.fi 2012b. Luettu 4.1.2013.
http://www.rakennerahastot.fi/rakennerahastot/fi/03_hakijalle/index.jsp

Rakennerahastot.fi 2012c. Luettu 2.4.2013.
http://www.rakennerahastot.fi/rakennerahastot/fi/03_hakijalle/04_hakuprosessi/index.jsp

Rakennerahastot.fi 2013 Rahoituksen hakeminen. Luettu 2.4.2013.

http://www.rakennerahastot.fi/rakennerahastot/fi/03_hakijalle/03_hakijalle/index.jsp

Stenvall, Jari & Leponiemi, Ulrika, 2012. Kehittämisalotteet. Raportissa Leponiemi, U.

Rannisto, P.-H. Stenvall, J. Lumijärvi, I. Harisalo, R. 2012. Kehittämistoiminta kunnissa.

Kuntien kehittämisprosessien hallinnan nykytila ja käytännöt. Kuntaliitto, Tampereen yli-

opisto, Työsuojelurahasto. Luettu 2.12.2013.

http://www.kunnat.net/fi/asiantuntijapalvelut/tuke/hankkeet/kuntakehto/Documents/kehittamistoiminta_kunnissa_raportti.pdf

Suomen rakennerahastostrategia 2007–2013. Luettu 21.9.2010

http://www.rakennerahastot.fi/rakennerahastot/tiedostot/asiakirjat/rakennerahastostrategia_30072007.pdf

TEM 2011. EU:n alue- ja rakennepolitiikka. Työ- ja elinkeinoministeriö. Luettu 16.2.2011

<http://www.tem.fi/index.phtml?s=2152>

Haastatellut kehittämisjohtajat

Rauno Asikainen, kehitysjohtaja, Varkaus

Markku Heinonen, kehitysjohtaja, Lappeenranta

Jarmo Kivineva, kehitysjohtaja, Kangasala

Soile Kuitunen, kehitysjohtaja, Mikkeli

Terttu Liesmäki, kehitysjohtaja, Alavus

Terhi Lindholm, kehitysjohtaja, Kotka

Pekka Oikarinen, kehityspäällikkö, Hyrynsalmi

Pekka Sundman, kehitysjohtaja, Turku

Erkki Välimäki, kehitysjohtaja, Seinäjoki

1. Tausta

Kokemus kunnan kehittämistyöstä ja aiempi ura kunta-alalla.

Kunnassa toteutetut rakennerahastohankkeet.

2. Kunnan kehittäminen ja rakennerahastot (iso kuva)

Kuntakehittämisen muutokset EU-jäsenyyden ja rakennerahastojen käytön aikana.

Kunnan toimintaympäristön muutokset.

3. Kehittämistavoitteiden asettaminen

Kunnan kehittämistavoitteiden asettaminen.

Rakennerahoituksen mahdollisuudet, esimerkiksi uusien avauksien tekemisessä.

Kunnan strategian luomisprosessi ja rakennerahastojen ohjelmakehysten tavoitteet.

Rakennerahoituksen tuomat rajoitteet.

4. Rakennerahastokauden suunnittelu

Kunnan keinot vaikuttaa ohjelmakauden sisältöön.

5. Hankepohjainen kehittämistoiminta

Hankkeiden käyttö kehittämistyössä.

Hanketyön pitkäjänteisyys, onko pelkoa hankkeiden irrallisuudesta.

6. Aluetason vuorovaikutus

Vuorovaikutus maakunnan tason kanssa.

Vuorovaikutus ELY -keskusten kanssa.

Vuorovaikutus toisten kuntien kanssa.

7. Lopuksi

Rakennerahoituksen kehittämiskohteet.